



Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Reicheneder, Leonie:

Framing politischer Debatten - strategische
Entscheidung oder Determinismus?

Die Debatte um die Einführung der doppelten
Widerspruchslösung in der postmortalen
Organspende in Deutschland.

Bachelorarbeit, Wintersemester 2021

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Ludwig-Maximilians-Universität München



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2021

Leonie Reicheneder

**Framing politischer Debatten -
strategische Entscheidung oder
Determinismus?
– Die Debatte um die
Einführung der doppelten
Widerspruchslösung in der
postmortalen Organspende in
Deutschland.**

Bachelorarbeit bei
Dr. Christian Adam
2020

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------------|
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS | III |
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | III |
| GENDER-ERKLÄRUNG | III |
| 1. THEMATISCHE EINFÜHRUNG UND FRAGESTELLUNG | 4 |
| 2. ORGANSPENDE ALS MORALPOLITIK..... | 7 |
| 3. POLICY-WANDEL UND FRAMING: PUNCTUATED-EQUILIBRIUM-THEORY | 8 |
| 3.1. POLICY-INKREMENTALISMUS..... | 8 |
| 3.2. WEITREICHENDER POLITIKWANDEL | 9 |
| 3.3. BEITRAG ZUR FORSCHUNGSDEBATTE | 10 |
| 4. KAUSALMECHANISMEN DES FRAMINGS | 12 |
| 4.1. FRAMING ALS STRATEGIE POLITISCHER AKTEURE..... | 12 |
| 4.1.1. <i>Issue-ownership</i> | 13 |
| 4.1.2. <i>Engagement</i> | 13 |
| 4.1.3. <i>Empirische Erwartungen</i> | 14 |
| 4.2. FRAMING ALS AUSDRUCK VON PFADABHÄNGIGKEIT | 15 |
| 4.2.1. <i>Policy legacies und framing</i> | 15 |
| 4.2.2. <i>Empirische Erwartungen</i> | 16 |
| 5. FORSCHUNGSDESIGN..... | 17 |
| 5.1. FRAMING-ANALYSE..... | 17 |
| 5.2. EINZELFALLSTUDIE | 21 |
| 6. EMPIRISCHE ANALYSE DES DEUTSCHEN FRAMINGS | 22 |
| 6.1. BEDEUTUNG DER EINZELNEN FRAMES IN DER DEBATTE | 22 |
| 6.2. HINTERGRÜNDE DES FRAMINGS | 25 |
| 6.2.1. <i>Policy-Monopole</i> | 25 |
| 6.2.2. <i>Debatte um die Widerspruchslösung vor 2018</i> | 26 |
| 6.2.3. <i>Agendasetzung der Widerspruchslösung im Jahr 2018</i> | 30 |
| 6.2.4. <i>Politische und öffentliche Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung</i> | 33 |
| 7. FAZIT..... | 38 |
| LITERATURVERZEICHNIS..... | 40 |
| ANHANG | 48 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Übersicht der Codes in der Framing-Analyse..... | 20 |
| Abbildung 2: relative Häufigkeiten der Frames in der SZ und FAZ (02.09.2018-16.02.2020)..... | 22 |
| Abbildung 3: Präferenz der Frames in der SZ und FAZ (02.09.2018-16.02.2020)..... | 23 |
| Abbildung 4: relative Häufigkeiten der Frames in der 1. Lesung (26.06.2019) | 23 |
| Abbildung 5: relative Häufigkeiten der Frames in der 2. Lesung (16.01.2020) | 23 |
| Abbildung 6: Präferenz der Frames in der 1. Lesung (26.06.2019)..... | 24 |
| Abbildung 7: Präferenz der Frames in der 2. Lesung (16.01.2020)..... | 24 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------|---|
| AfD | Alternative für Deutschland |
| AG | Arbeitsgemeinschaft |
| BÄK | Bundesärztekammer |
| BZgA | Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung |
| CDU | Christlich Demokratische Union |
| CSU | Christlich Soziale Union |
| DSO | Deutsche Stiftung Organtransplantation |
| EU | Europäische Union |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| GMK | Gesundheitsministerkonferenz |
| PET | Punctuated Equilibrium Theory |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| TPG | Transplantationsgesetz |

Gender-Erklärung

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Bachelorarbeit die Sprachform des generischen Maskulinums verwendet. Dies ist geschlechtsunabhängig zu verstehen.

1. Thematische Einführung und Fragestellung

Im Rahmen gesetzlicher Grundlagen zur Organentnahme haben sich zwei Modelle der Regulierung etabliert: Die Zustimmungslösung schreibt vor, dass Organe nach dem Tod nur dann entnommen werden dürfen, wenn die verstorbene Person zu Lebzeiten einer Organentnahme aktiv zugestimmt hat. Kritiker dieses Modells verweisen auf geringe Zahlen potentieller Organspender in Folge der Regulierung, da sich nur ein kleiner Teil der Bevölkerung aktiv mit Organspende auseinandersetzt. Die in Europa dominierende Widerspruchslösung hingegen ermöglicht eine Organentnahme grundsätzlich bei jeder Person, es sei denn ein Widerspruch wurde zu Lebzeiten dokumentiert¹. Ziel der Widerspruchslösung ist die Erhöhung der potentiellen Spenderzahlen, da meist nur ein kleiner Teil der Bevölkerung einer Organentnahme aktiv widerspricht.

Stetig sinkende Spenderzahlen haben Debatten um die Einführung der Widerspruchslösung in zahlreichen europäischen Ländern jüngst neu ausgelöst. Der Deutsche Bundestag stimmte zuletzt am 16.01.2020 in einer fraktionsoffenen Gewissensentscheidung gegen die Einführung der doppelten Widerspruchslösung. Damit ist Deutschland eines von insgesamt nur acht Ländern Europas², in denen die Widerspruchslösung bisher nicht beschlossen wurde (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2020a).

Besonders in Deutschland ist der Problemdruck allerdings hoch: Für das Jahr 2017 verzeichnete die Deutsche Stiftung Organtransplantation (DSO) die niedrigste Zahl an gespendeten Organen seit 20 Jahren, nachdem die Zahlen schon seit 2010 stark rückläufig waren. Zusätzlich besitzt Deutschland im Vergleich zu den übrigen Mitgliedsstaaten von Eurotransplant³ eine der niedrigsten Spenderraten.

Besonders im Vergleich mit England, dessen Parlament im Oktober 2018 für die Einführung einer Widerspruchslösung stimmte, verwundert der Beschluss des Deutschen Bundestags. Die beiden westeuropäischen Demokratien sind in dieser Thematik vergleichbar, da die

¹ Die Mehrheit der europäischen Länder folgt einer sogenannten „doppelten Widerspruchslösung“, bei der neben dem dokumentierten Willen des Verstorbenen auch die Ablehnung durch Angehörige als Widerspruch gilt.

² Dänemark, Irland, Island, Litauen, Nordirland, Rumänien und die Schweiz

³ Vermittlungsstelle von Organen; Mitgliedsstaaten: Belgien, Deutschland, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Slowenien und Ungarn

Entscheidungen in beiden Parlamenten unter Aufhebung des Fraktionszwangs getroffen wurden. Außerdem waren beide Staaten neben der hohen Zahl der Patienten auf der Warteliste hohem Druck ihrer jeweiligen Vermittlungsstellen ausgesetzt. So war Deutschland im Januar 2020 der einzige Mitgliedsstaat von Eurotransplant ohne eine Widerspruchslösung und verzeichnete beispielsweise im Jahr 2017 zusätzlich die niedrigste Spenderrate (Bundeszentrale für politische Bildung, 2019). Im NHS Blood and Transplant⁴ wiederum führte Wales die Widerspruchslösung bereits im Jahr 2015 ein und konnte infolge dessen höhere Spenderzahlen als England verzeichnen, die schottische Regierung kündigte einen Regulierungswandel im Jahr 2017 an.

Warum aber war eine Einführung der Widerspruchslösung in Deutschland trotz des hohen Problemdrucks im Gegensatz zu England nicht möglich? Axel Rahm, Vorstand der DSO, sieht den Grund in der negativen Einstellung der deutschen Bevölkerung zur Organspende. Im Lichte der konstant hohen gesellschaftlichen Zustimmungswerte zur Organspende kann diese Erklärung allerdings nicht standhalten ("Es ist nicht nur die Widerspruchslösung," 2019). Kim Becker, Journalist der FAZ, stellt dar, dass die Widerspruchslösung in Deutschland bereits mehrmals im Gespräch war. Sie sei allerdings immer abgelehnt worden, da sich aufgrund des moralisch sensiblen Themas nie stabile Mehrheiten bilden konnten (Becker, 2020). Doch die Thematik war in England dieselbe und damit ebenfalls moralisch aufgeladen. Auch damit kann also nicht erklärt werden, warum sich die Widerspruchslösung in Deutschland nicht durchsetzen konnte.

Auffällig ist allerdings, dass sich das *framing* der politischen Debatte zwischen beiden Staaten stark unterscheidet. Unter *framing* versteht man grundsätzlich die Möglichkeit, ein Thema auf unterschiedliche Weise zu präsentieren. So können sowohl politische als auch gesellschaftliche Akteure beeinflussen, welche Problemdimensionen im Mittelpunkt einer Debatte stehen, welche Bereiche exkludiert oder welche Argumente genutzt werden (Goffman, 1974; Iyengar, 1991; Kenterelidou, 2012: S. 119-120).

Die Diskussion um die Einführung der Widerspruchslösung wurde in Deutschland als Abwägung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der potentiellen Spender und dem Recht auf Leben der Patienten auf der Warteliste *geframed*. Die englische Debatte hingegen wurde von der Argumentation dominiert, durch die Widerspruchslösung mehr

⁴ Vermittlungsstelle von Organen; Mitgliedsstaaten: England, Nordirland, Schottland und Wales

Leben retten zu können, während das Recht auf Selbstbestimmung zu keinem Zeitpunkt eine Rolle spielte.

Diese Differenzen sind möglicherweise für die Unterschiede in der Regulierung von Organspende zwischen Deutschland und England verantwortlich. Doch woher kommt das *framing* der deutschen Debatte über die Einführung der Widerspruchslösung?

In der politikwissenschaftlichen Forschung gilt *framing* allgemein als rhetorische Strategie politischer Akteure (Hammond & Humes, 1993; Jerit, 2008: S. 2; Riker, 1986, 1996; Simon, 2002). Allerdings erscheint das *framing* bei näherer Betrachtung oft nicht konsistent mit den strategischen Präferenzen der Akteure. So wendete Spahn beispielsweise bereits bei der Vorstellung seiner Initiative für die Widerspruchslösung ein, dass diese einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht darstelle – um Unterstützung für seinen Vorschlag zu generieren wäre es auf den ersten Blick zielführender gewesen, diesen Aspekt nicht anzusprechen. Da Public Policy allgemein als pfadabhängig gilt und frühere Policies somit Einfluss auf die aktuellen Rahmenbedingungen und Entscheidungsmöglichkeiten im selben Politikbereich haben (Nowlin, 2016: S. 54), ergibt sich die Vermutung, dass politische Akteure in ihrem *framing* aufgrund pfadabhängiger Mechanismen determiniert sind.

In dieser Arbeit sollen also zwei konkurrierenden Hypothesen überprüft werden: Das *framing* der deutschen Debatte kann als Ausdruck von Strategien politischer Akteure gewertet werden (H1) oder aber durch pfadabhängige Mechanismen determiniert sein (H2).

Im Folgenden soll zunächst Organspende als moralpolitisches Thema konzeptionalisiert werden. Daraufhin wird die Bedeutung von *framing* für den Policy-Wandel im Rahmen der Punctuated-Equilibrium-Theory erläutert und die beiden Hypothesen der Arbeit theoretisch hergeleitet. Zur empirischen Darstellung des *framings* der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung zwischen September 2018 und Januar 2020 wird mithilfe des Programms ATLAS.ti eine Inhaltsanalyse der Medien und Plenardebatten durchgeführt. Der Fokus der Arbeit liegt anschließend auf der Einzelfallstudie der deutschen Debatte mit dem Ziel, die Hintergründe des *framings* und den zutreffenden Kausalmechanismus zu erarbeiten.

2. Organspende als Moralpolitik

Öffentliche Debatten um die Regulierung der Widerspruchslösung können dem politisch sowie ethisch sensiblen Bereich der Moralpolitik zugeordnet werden. Unter Moralpolitik versteht man Themen, die als grundlegender Wertekonflikt wahrgenommen werden und dabei Grundprinzipien wie Leben und Tod, Sexualität, Identität und Religion tangieren. Aus diesem Grund handelt es sich um einen gesellschaftlich höchst salienten Politikbereich, in dem die politische und öffentliche Debatte anhand moralischer Argumente geführt wird (Mooney, 2001).

Moralpolitische Kontroversen sind damit Ausdruck von Dilemmas über liberale Prinzipien: Einerseits ist das Ziel, die Freiheiten des Einzelnen zu bewahren und Pluralismus zu fördern. Andererseits sollen Rechte verschiedener Akteure bzw. Minderheiten gewährleistet und gesamtgesellschaftliche Wertvorstellungen durchgesetzt werden. In moralpolitischen Debatten geht es also grundsätzlich um die Frage, in welchem Maß der Staat in die Privatsphäre und individuelle Entscheidungsfreiheit des Einzelnen eingreifen darf, um bestimmte Vorstellungen und Wertkonzepte in der Gesellschaft durchzusetzen und Minderheiten zu schützen (Permoser, 2019).

Klassische moralpolitische Themen umfassen beispielsweise Abtreibung, Sterbehilfe, gleichgeschlechtliche Ehe und Prostitution. Daneben haben sich jüngst auch biomedizinische Themen als Moralpolitik etabliert, im Besonderen die embryonale Stammzellforschung und assistierte Reproduktionstechnologien (Mondo, 2018; Studlar & Burns, 2015; Varone et al., 2006). Organspende allerdings erfuhr bislang in der politikwissenschaftlichen Forschung zu Moralpolitik kaum Beachtung.

Dies ist angesichts der moralpolitischen Charakteristika der Thematik verwunderlich. Der Wertkonflikt besteht dabei in der Vereinbarkeit von individuellen Freiheiten und kollektiven Werten (Knill et al., 2015: S. 16; Mooney, 2001; Studlar et al., 2013). Die Debatte dreht sich um die Frage, wann ein Eingriff in den Körper nach dem Tod im Rahmen einer Organentnahme zulässig ist. Ist dies, wie Befürworter der Zustimmungslösung argumentieren, nur möglich, wenn der Verstorbene zu Lebzeiten zugestimmt hat, um die individuelle Freiheit, das Selbstbestimmungsrecht und die körperliche Integrität zu wahren? Oder aber kann der Staat im Rahmen einer Widerspruchslösung in diese Rechte

eingreifen, um kollektive Werte wie Solidarität mit Kranken und das Recht auf Leben durchzusetzen?

3. Policy-Wandel und Framing: Punctuated-Equilibrium-Theory

Die Frage, unter welchen Bedingungen ein Policy-Wandel wie in der englischen Regulierung von Organspende möglich ist und wann eine frühere Policy wie im deutschen Fall weitergeführt wird, ist in der politikwissenschaftlichen Forschung von zentralem Interesse (Nowlin, 2016: S. 51). Als Erklärungsmodell hat sich dabei die Punctuated-Equilibrium-Theory (PET) (F.R. Baumgartner & Jones, 1993) etabliert, da sie sowohl lange Phasen der Stabilität, als auch radikalen Politikwandel erklären kann (Hurka et al., 2017: S. 690). Sowohl die englische als auch die deutsche Regulierung von Organspende kann damit plausibilisiert werden.

Public Policies befinden sich demnach in einem sogenannten „punktierten Gleichgewicht“ (Beyer et al., 2015: S. 356): aufgrund hoher Hürden der Entscheidungsfindung und der allgemeinen Trägheit des politischen Systems findet grundsätzlich kaum bzw. nur kleinteiliger Policy-Wandel statt. Diese langen Phasen der Stabilität werden allerdings immer wieder durch sprunghaften und radikalen Politikwandel unterbrochen. Das *framing* politischer Debatten stellt in diesem Zusammenhang den zentralen Erklärungsfaktor dar. (F.R. Baumgartner & Jones, 1993; Princen, 2013: S. 854; True et al., 2007: S. 155).

3.1. Policy-Inkrementalismus

Grundsätzlich sind Public Policies nur inkrementellen Veränderungen ausgesetzt, politische Akteure orientieren sich also an routinemäßigen Prozessen und behalten den Status Quo meist bei (Dahl & Lindblom, 1953; Davis et al., 1966; Dempster & Wildavsky, 1979; Lindblom, 1959; Prindle, 2012).

Neben kognitiven und institutionellen Entscheidungsbeschränkungen (Lindblom, 1959; Princen, 2013: S. 855; Prindle, 2012; Workman et al., 2009: S. 78) sind zunächst sogenannte Policy-Monopole für die Orientierung am Status Quo verantwortlich. Hierunter sind Akteure zu verstehen, die die politische Agenda kontrollieren, beispielsweise Abgeordnete, Bürokraten oder Interessengruppen. Da sie durch ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung von der aktuellen Policy profitieren, sind Akteure des Policy-

Monopols grundsätzlich gegen einen Policy-Wandel und können ihn durch ihren Einfluss verhindern.

Den zentralen Erklärungsfaktor für negative Feedback-Zyklen stellt allerdings die Stabilität des dominanten *policy-images* dar. Dieses beschreibt das verinnerlichte Problemverständnis und die stabilen Wertvorstellungen innerhalb einer Thematik, sprich: was ist das zentrale Problem, auf welchen weiteren Problemdimensionen liegt der Fokus und welche Normen sollen vorrangig durchgesetzt werden? Alle Regulierungen und Argumentationen im Rahmen dieses *policy-images* werden als legitim wahrgenommen, da sie die verinnerlichten Werte durchsetzen. Auch das *framing* einer Debatte orientiert sich an diesem *policy-image*, welches zum einen die Rechtfertigung bietet, den Status Quo beizubehalten. Zum anderen erschwert es Akteuren, neue Vorstellungen und Problemdimensionen durchzusetzen. Weichen diese von den verinnerlichten Werten des *policy-images* ab, können sie in der Debatte als illegitime Alternative zur bestehenden Regulierung *geframed* werden und somit einen *policy*-Wandel verhindern (F.R. Baumgartner & Jones, 1993: S. 25ff.; Beyer et al., 2015: S. 357; Princen, 2013: S. 856).

3.2. Weitreichender Politikwandel

Der Policy-Inkrementalismus kann allerdings punktuell durch weitreichenden Politikwandel unterbrochen werden, wenn Policy-Monopole und *policy-images* aufgebrochen und verändert werden (Beyer et al., 2015: S. 357).

Möglich gelingt dies durch ein neues *framing* eines Themas bzw. einer Debatte. Dabei verändert sich die Problempерzeption und das allgemeine Verständnis der Thematik, sodass neue Problemdimensionen nun im Mittelpunkt der Diskussion stehen (Frank R. Baumgartner et al., 2008; Jones, 1994; Anne L. Schneider et al., 2007; Workman et al., 2009: S. 76).

Die politische Aufmerksamkeit verschiebt sich also auf einen neuen Aspekt eines *issues*, der für die Debatte zuvor nicht relevant war und nun auf die Agenda gesetzt wird (Beyer et al., 2015: S. 360; Princen, 2013: S. 855). Die Ursachen hierfür sind in der Forschung nicht abschließend geklärt, neben dem andauernden Wandel von Policy-Indikatoren werden aber hauptsächlich endogene und exogene Schocks verantwortlich gemacht. Durch einschneidende Veränderungen der Umwelt werden neue Problemdimensionen offensichtlich, es entstehen sogenannte *windows of opportunity*, die politische Akteure für

einen Policy-Wandel nutzen (Kingdon, 1995). Sie können ein *issue* nun neu *framen*, um für sie vorteilhafte Problemdimensionen in den Vordergrund der Debatte zu stellen und vom eigenen Lösungsvorschlag zu überzeugen (Riker, 1986). Da ein Thema viele verschiedene Dimensionen hat, können Akteure entweder komplett neue Themen auf die Agenda setzen oder aber bestehende Probleme neu definieren (Workman et al., 2009: S. 83).

Erst durch eine Veränderung des *policy-images* bzw. des *framings* der Debatte kann auch das Policy-Monopol aufgebrochen werden. Wenn neue Problemdimensionen eines Themas in der politischen Aufmerksamkeit stehen, ergeben sich auch neue Konfliktpotentiale und Akteure. Um diesen gerecht zu werden, kann die Bearbeitung des *issues* auf andere institutionelle Arenen verlagert werden. Damit ergeben sich neue Akteure und Präferenzen in der Entscheidungsfindung, die nun vom Status Quo abweichen können (F.R. Baumgartner & Jones, 1993: S. 36; Beyer et al., 2015: S. 361; Pralle, 2003; Princen, 2013: S. 857).

Es wird deutlich, dass erst eine Veränderung des *policy-images* und des *framings* ein positives Feedback auf Policy-Inputs und das Durchbrechen der Policy-Stabilität ermöglicht.

3.3. Beitrag zur Forschungsdebatte

Besonders im Policy-Bereich der Haushaltspolitik wurde die PET zur Erklärung angewandt (Beyer et al., 2015: S. 365; Breunig & Koski, 2006; John & Margetts, 2003; Jones et al., 2009; Jordan, 2003; Mortensen, 2005; S. E. Robinson et al., 2007). Aber auch für die Erklärung von Politikwandel in Wohlfahrtsstaaten (z.B. Jensen, 2009), Migration (z.B. Green-Pedersen & Krogstrup, 2008) oder in der Thematik des Tabakkonsums (z.B. Albaek et al., 2007) findet sich die PET wieder.

Die Erklärung von Politikwandel mithilfe der PET in der Moralpolitik ist hingegen weniger verbreitet (z.B. Frank R. Baumgartner et al., 2008; Hurka et al., 2017). Bereits herausgearbeitet wurde allerdings, dass Moralpolitik grundsätzlich eine noch höhere Punktierung als andere Policy-Typen aufweist – die Phasen der Stabilität sind also länger, die Radikalität des Politikwandels damit aber auch umso höher (Hurka et al., 2017: S. 692). Grund hierfür ist die hohe Polarisierung und das Konfliktpotential moralpolitischer Kontroversen um Werte und Prinzipien. Das dominante *policy-image* ist damit noch schwerer aufzubrechen, da eine derartige Veränderung direkt einen Bruch mit den

Grundprinzipien und Einstellungen zu fundamentalen Themen bedeutet. Das *framing* der Debatte ist in moralpolitischen Diskussionen besonders relevant, da Thematiken dieses Politikbereichs meist hoch komplex und ethisch umstritten sind – umso wichtiger ist es also, durch *framing* die Aufmerksamkeit auf möglichst vorteilhafte Aspekte zu lenken und moralisch umstrittene Dimensionen zu umgehen (Princen, 2013: S. 855).

Es lässt sich also folgern, dass in moralpolitischen Bereichen die Bedeutung des *framings* für einen Policy-Wandel besonders hoch ist und damit eine Analyse des *framings* als Erklärungsfaktor sinnvoll ist. Die Kausalmechanismen zur Entstehung des *framings* sind allerdings nicht abschließend geklärt (Prindle, 2012: S. 36-38). Das vermutete Erklärungspotential von endogenen bzw. exogenen Schocks für eine Veränderung des *framings* ist nicht bestätigt und erscheint auch in der vorliegenden Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung nicht zufriedenstellend.

Die Veröffentlichung des Jahresberichts der DSO von 2017 mit den niedrigsten Spenderzahlen seit 20 Jahren kann als endogener Schock interpretiert werden, der in der Folge auch die Agendasetzung der Widerspruchslösung in Deutschland begünstigte. Dennoch erfolgte kein weitreichender Wandel des *framings* – der Fokus der Debatte lag weiterhin, wie schon in früheren Diskussionen auf der Abwägung des Selbstbestimmungsrechts und des Rechts auf Leben. Dementsprechend erfolgte auch kein Politikwandel von einer Zustimmungs- zu einer Widerspruchslösung. In England wiederum ist kein derartiger Schock im Vorfeld der Agendasetzung zu erkennen, dennoch veränderte sich das *framing* der Debatte und machte einen Politikwandel zur Widerspruchslösung möglich. In der Diskussion zwischen 2017 und 2018 wurde die Widerspruchslösung als Möglichkeit *geframed*, Leben der Patienten auf der Warteliste zu retten, während in der Vergangenheit Zweifel an der Effektivität der Regulierung die Argumente der Debatte dominierten.

Dieser Forschungslücke soll mit der Erarbeitung der Kausalmechanismen für das *framing* der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung entgegengewirkt werden. Die Ergebnisse der Analyse dienen in erster Linie der Erklärung der Stabilität des deutschen *framings*, geben aber auch Einblick in mögliche Faktoren der Veränderung des *policy-images* und damit des Policy-Wandels allgemein im Rahmen der PET.

4. Kausalmechanismen des Framings

Aus empirischen Beobachtungen und der politikwissenschaftlichen Literatur ergeben sich zwei mögliche Kausalmechanismen für die Entstehung des *framings*. Im Folgenden sollen beide Hypothesen theoretisch hergeleitet und Erwartungen für die empirische Analyse der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung formuliert werden.

4.1. Framing als Strategie politischer Akteure

Framing gilt in der Politikwissenschaft allgemein und auch im Rahmen der PET als rhetorische Strategie politischer Akteure (Hammond & Humes, 1993; Jerit, 2008: S. 2; Lakoff, 2003; Riker, 1986, 1996; Simon, 2002). Auch wenn das *policy-image* verinnerlicht und bis zu einem gewissen Grad unterbewusst verankert sein, können sich Akteure bewusst und nach strategischen Gesichtspunkten entscheiden, welche Problemdimensionen eines Themas sie in der Debatte in den Mittelpunkt stellen und welche Normen sie verfolgen.

Dieses Verständnis von *framing* baut auf der Annahme auf, dass Parteien bzw. einzelne Akteure rationalistisch und zielorientiert handeln und dabei grundsätzlich drei Interessen verfolgen: Sie wollen ihre Wählerstimmen maximieren (*vote-seeking*), politische Ämter bekleiden (*office-seeking*) und eigene Inhalte durchsetzen (*policy-seeking*) (Pedersen, 2012: S. 899; Strøm, 1990: S. 567).

Das *framing* eines Themas ist also auf die Durchsetzung dieser drei Ziele ausgerichtet. Um Wählerstimmen zu generieren und eigene Policies durchzusetzen, bemühen sich politische Akteure darum, eine Identifikation mit den genutzten *frames* in der Öffentlichkeit bzw. der eigenen Wählerschaft zu erreichen (McBeth et al., 2010: S. 6; Mucciaroni et al., 2019: S. 173). Hierfür präsentieren sie ihre Inhalte im Rahmen des dominanten *policy-images*, welche dann als legitim wahrgenommen werden (Entman, 1993, 2003, 2004, 2007; Kenterelidou, 2012: S. 120; Klüver & Mahoney, 2015: S. 255).

Auch um die Chance auf politische Ämter zu erhöhen, ist das *framing* zentral. Akteure können bewusst entscheiden, welche Problemdimensionen und Individuen sie für einen Missstand verantwortlich machen. Meist zielt diese Kritik dann auf Personen in politischen Ämtern bzw. Machtpositionen ab, um diese zu verdrängen.

Politische Akteure können eine Debatte unter Anwendung zwei unterschiedlicher Strategien – *issue-ownership* und *engagement* – *framen*. Welche der beiden Strategien

genutzt wird, hängt vom politischen Kontext und der Perzeption der strategischen Vorteile ab.

4.1.1. Issue-ownership

Die Strategie des *issue ownerships* beschreibt, dass politische Akteure in einer Debatte *issues* in den Mittelpunkt stellen, bei denen sie gegenüber ihren Konkurrenten einen Vorteil haben und Themen vermeiden, in denen sie benachteiligt sind (Budge & Farlie, 1983; Budge et al., 2001; Green & Hobolt, 2008; Petrocik, 1996; Petrocik et al., 2003). Vorteile hat ein Akteur bei einem *issue* dann, wenn er als kompetent im Umgang mit dem Thema gilt, also einen guten Ruf hat und das *issue* damit „besitzt“ (Green, 2011; Green-Pedersen, 2007; Petrocik, 1996: S. 826; Sides, 2006; Wagner & Meyer, 2014: S. 1020). Indem sich Akteure in einer Thematik im Gegensatz zu ihren Konkurrenten als kompetent *framen*, beeinflussen sie außerdem positiv die Wählerentscheidung (Green & Hobolt, 2008: S. 460; Iyengar & Kinder, 1987; Sanders, 1999; Smith, 1985a, 1985b).

Parteien können über ein Thema kurzfristig *ownership* erlangen, wenn der vorherige Amtsinhaber in diesem Bereich eine schlechte Leistung zu verzeichnen hat und sie erfolgreich zeigen können, dass sie das Problem besser als ihr Vorgänger im Griff haben (Petrocik, 1996: S. 827). Langfristig ergibt sich das dominante *issue* einer Partei allerdings durch eine stabile Aufmerksamkeit auf die Thematik sowie Initiativen und Policies in diesem Bereich in der Vergangenheit (Petrocik, 1996: S. 826).

Da für jede Partei andere *issues* vorteilhaft sind, liegt der Fokus in einer Debatte über das gleiche Thema meist auf unterschiedlichen Problemdimensionen. Akteure treten also nicht miteinander in einen Dialog, sondern verfolgen die Strategie, „ihre“ *issues* in den Mittelpunkt zu stellen (Ansolabehere & Iyengar, 1994; Green & Hobolt, 2008: S. 461; Petrocik, 1996: S. 828; Wagner & Meyer, 2014: S. 1021).

4.1.2. Engagement

Doch nicht immer spielen politische Akteure unterschiedliche Themen in einer Debatte – auch Interaktion sowie das Aufgreifen von Themen, die eigentlich die Konkurrenten besitzen, sind empirisch zu beobachten (Green-Pedersen & Mortensen, 2010: S. 259; Sigelman & Buell, 2004). Dies ist konsistent mit der *engagement* – Strategie, nach der Parteien bzw. Kandidaten in einen gemeinsamen Dialog treten und auf die *frames* der anderen Seite eingehen (Jerit, 2008).

Grund hierfür kann zum einen sein, dass politische Akteure an Glaubwürdigkeit verlieren könnten, sprächen sie bestimmte, in der öffentlichen Wahrnehmung wichtige Themen in einer Debatte nicht an (Ansolabehere & Iyengar, 1994: S. 337). Das kann dazu führen, dass die *issues*, die eigentlich für den Konkurrenten vorteilhafter wären, in der Öffentlichkeit wichtiger sind als die eigenen und deswegen aufgegriffen werden müssen (Ansolabehere & Iyengar, 1994; Chong, 1996; Simon, 2002). Besonders Regierungsparteien sind diesem Problem ausgesetzt, da sie für eine Vielzahl an *issues* sowie die Allgemeinsituation zuständig sind. Aus diesem Grund werden sie auch für Probleme und Fehler schneller verantwortlich gemacht und müssen die in der Bevölkerung salienten Themen eher ansprechen als Oppositionsparteien (Green-Pedersen & Mortensen, 2010: S. 262).

Besonders Befürworter eines Policy-Wandels nutzen die *engagement* – Strategie. Sie sind gezwungen, ihren neuen Policy-Vorschlag nicht nur zu erklären, sondern auch vor Angriffen der Befürworter des Status Quo zu verteidigen (Riker, 1996: S. 69). Somit müssen sie auf die Argumente und *frames* der Konkurrenten antworten, auch wenn die Thematik für sie nicht vorteilhaft ist. In diesem Sinne kann festgestellt werden, dass Befürworter eines Policy-Wandels eher die Strategie des *engagements* wählen als Reformgegner (Jerit, 2008: S. 3).

4.1.3. Empirische Erwartungen

Aus der theoretischen Herleitung ergibt sich die erste Hypothese:

H1: Das *framing* in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung ist auf rhetorische Strategien der beteiligten Akteure zurückzuführen.

Um diesen Kausalmechanismus zu bestätigen, müssen folgende Erwartungen in der empirischen Analyse der Debatte um die Widerspruchslösung zutreffen:

Zunächst muss mindestens eine der beiden Strategien – *issue-ownership* oder *engagement* – nachgewiesen werden. Hierfür soll zum einen für jeden *frame* überprüft werden, ob er für den Akteur, der ihn spielt, vorteilhaft ist. Zum anderen soll die Logik der Diskussion nachverfolgt werden, um nachvollziehen zu können, welche Akteure das *framing* der Debatte bestimmen, wer die *frames* zur Verteidigung des Standpunktes aufgreift, etc.

Außerdem muss für die jeweils gespielten *frames* deutlich werden, dass sie den Zielen der politischen Akteure – *vote-seeking*, *office-seeking* und *policy-seeking* – nutzen. Hierfür

sollen Hintergrundinformationen der Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung überprüft werden, wie zum Beispiel innerparteiliche Konflikte.

4.2. *Framing* als Ausdruck von Pfadabhängigkeit

Das *framing* der deutschen Debatte erscheint allerdings auf den ersten Blick nicht immer konsistent mit den Zielen der Akteure. Es fällt außerdem auf, dass schon die letzte Debatte um einen Regulierungswandel in der Organspende im Jahr 2012 als Abwägung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht des Spenders und dem Recht auf Leben der Patienten *geframed* wurde. Da Public Policy in der politikwissenschaftlichen Forschung allgemein als pfadabhängig gilt, (Nowlin, 2016: S. 54) ergibt sich die Vermutung, dass das *framing* aufgrund pfadabhängiger Mechanismen reproduziert wurde und Akteure somit in ihrem *framing* determiniert sind.

Unter Pfadabhängigkeit versteht man grundsätzlich, dass ein Zustand durch positive Feedback-Mechanismen mit jeder Handlung weiter stabilisiert und reproduziert wird (Andersen, 2017: S. 398; D. Brady et al., 2016: S. 361). Gründe hierfür sind die in der PET genannten Faktoren des Policy-Inkrementalismus: Policy-Monopole (Banchoff, 2005: S. 208; F.R. Baumgartner & Jones, 1993; Nowlin, 2016: S. 54; Anne Larason Schneider, 2006: S. 457) sowie hohe administrative und politische Kosten von Policy-Veränderungen (Caramani, 2017: S. 524; Anne Larason Schneider, 2006: S. 457).

Frühere Policy-Entscheidungen haben damit Einfluss auf die aktuellen Rahmenbedingungen und beschränken Handlungsoptionen der politischen Akteure (Beyer et al., 2015; Huber & Stephens, 2001). Das bedeutet, dass Policy-Veränderungen zwar selten zustande kommen, ein punktierter Wandel durch in der PET spezifizierte Mechanismen aber durchaus möglich ist (F.R. Baumgartner & Jones, 1993; Anne Larason Schneider, 2006: S. 457).

Aufgrund der hohen Polarisierung und dementsprechend hohen Kosten der Veränderung gilt die Moralpolitik als besonders pfadabhängig, Policy-Veränderungen sind also nur schwer zu erreichen (Engeli & Rothmayr, 2013: S. 409).

4.2.1. *Policy legacies* und *framing*

Neben dieser strukturellen Pfadabhängigkeit werden Akteure in ihrem *framing* auch durch bestehende Policies und den zugrunde liegenden Paradigmen determiniert. Das *policy*

image bzw. sogenannte *policy legacies* spiegeln eine geteilte politische und gesellschaftliche Auffassung der Problemdefinition und möglicher Lösungen in einem Policy-Bereich wider (Ellermann, 2015: S. 1236; Pribble, 2013: S. 27; Wright, 2012: S. 727). Sie entwickeln sich aus historischen Erfahrungen durch pfadabhängige Mechanismen zu stabilen Ideologien (Banchoff, 2005: S. 208; Ellermann, 2015: S. 1235; Ikenberry, 1988). Wie bereits im Rahmen der PET erläutert schränken *policy images* bzw. *policy legacies* mögliche Policy-Alternativen und das *framing* aufgrund der verinnerlichten Werte ein.

Man unterscheidet drei Arten von *policy legacies*, die das *framing* in einer Debatte auf unterschiedliche Weise beschränken (Banchoff, 2005: S. 207). *Constitutional legacies* beziehen sich auf die zugrundeliegende Verfassung, welche übergeordnete Normen für alle Policy-Bereiche festlegt. Alle Akteure einer Debatte müssen ihren Policy-Vorschlag im Einklang mit diesen Werten *framen*. Verteidiger des Status Quo haben dabei einen Vorteil, da geltende Policies immer mit *constitutional legacies* vereinbar sind.

Policy legacies hingegen beschreiben bestehende oder vergangene Policies in einem Politikbereich, welche Kompetenzen beteiligter Akteure definieren und akzeptable Alternativen eingrenzen.

Political legacies beziehen sich auf den Entscheidungsfindungsprozess vergangener oder bestehender Policies, also auf frühere Konfliktpunkte, Kompromisse und Koalitionen. Je nach Konfliktpotential der Policy wird das *framing* auf unterschiedliche Arten eingeschränkt. Ist eine *legacy* besonders konfliktreich, können Abweichungen vom Status Quo als Umkehr einer demokratisch legitimen Entscheidung sowie Gefährdung des Kompromisses dargestellt werden. War ein Thema in der Vergangenheit von Konsens geprägt, kann eine Policy-Alternative als Gefährdung des Werte-Konsens *geframed* werden. Damit werden besonders Befürworter von Reformen eingeschränkt (Banchoff, 2005: S. 210).

4.2.2. Empirische Erwartungen

Aus der theoretischen Herleitung ergibt sich die zweite Hypothese:

H2: Das Framing in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung ist Ausdruck pfadabhängiger Mechanismen der Entscheidungsfindung.

Um diesen Kausalmechanismus zu bestätigen, müssen folgende Erwartungen in der empirischen Analyse zutreffen:

Zunächst sollte der Einfluss von Policy-Monopolen auf das *framing* ersichtlich werden. Hierfür muss überprüft werden, welche Akteure durch die bestehenden Policies Entscheidungsmacht besitzen. (Banchoff, 2005: S. 208) Zur Bestätigung der Hypothese sollten diese Akteure Einfluss auf das *framing* haben: sie müssen die Debatte also entweder selbst *framen* oder aber andere Akteure dazu bewegen, ihre *frames* aufzugreifen.

Für die Bestätigung von *policy legacies* soll auf den Test zu rhetorischen Ressourcen politischer Akteure von Thomas Banchoff zurückgegriffen werden (Banchoff, 2005: S. 211). Allgemein gelten *policy legacies* als bestätigt, wenn sich Akteure in ihrem *framing* regelmäßig auf bereits vergangene Debatten beziehen. Dabei sollten alle drei Arten von *policy legacies* erkennbar sein und deren Einschränkungen besonders das *framing* der Policy-Reformer plausibilisieren können.

5. Forschungsdesign

5.1. Framing-Analyse

Zur empirischen Darstellung des *framings* in der deutschen Debatte soll im ersten Teil der empirischen Arbeit eine induktive Framing-Analyse mit dem Programm ATLAS.ti durchgeführt werden.

Mit dem Programm zur qualitativen Inhaltsanalyse soll zunächst das *framing* in den Medien anhand aller relevanten Zeitungsartikel der beiden Tageszeitungen SZ und FAZ untersucht werden. Manuell wird jedes Argument zum Thema der Zustimmungs- oder Widerspruchslösung mit einem Kode markiert. Jeder Kode bezeichnet einen *frame*, in der deutschen Debatte um die Widerspruchslösung gibt es davon insgesamt sechs (Abbildung 1). Je nachdem, welchen *frame* die jeweilige Argumentation bedient, wird sie mit dem entsprechenden Kode markiert. ATLAS.ti berechnet dann die relative Häufigkeit aller Kodes bzw. *frames*, die Visualisierung der Daten erfolgt mit Excel.

Für die Medienanalyse wurden alle Artikel untersucht, die im Zeitraum vom 02.09.2018 – 16.02.2020 unter dem Stichwort „Widerspruchslösung“ in den Archiven der SZ und FAZ aufgeführt werden. Dabei ergaben sich insgesamt 159 thematisch passende Dokumente. Der Untersuchungszeitraum beginnt am 02.09.2018, als die Widerspruchslösung erstmals seit 2013 auf die politische Agenda gesetzt wurde. Die Analyse endet am 16.02.2020, einen

Monat nach der Abstimmung im Bundestag am 16.01.2020, um Bewertungen des Ergebnisses mit einbinden zu können.

Neben der Analyse der Häufigkeit soll auch die Priorität der *frames* untersucht werden. Hierfür wurde der zusätzliche Code „Präferenz“ eingeführt, der immer dann vergeben wurde, wenn ein *framing* in einem Artikel eindeutig bevorzugt wurde. Diese Präferenz bezieht sich nicht nur darauf, wie häufig ein Code innerhalb eines Dokuments im Gegensatz zu anderen gebraucht wurde. Besonders im Rahmen der *engagement*-Strategie ist es möglich, dass Akteure die *frames* anderer Akteure aufgreifen, und das *framing*, welches sie eigentlich wichtiger finden, nicht unbedingt häufiger nutzen. Es geht vielmehr darum, welche Argumentationen Akteure als die zentrale Problematik wahrnehmen. Dieser Code wurde nur dann vergeben, wenn eine eindeutige Präferenz festgestellt werden konnte, was bei insgesamt 52 Artikeln der Fall war.

Zur Untersuchung des politischen *framings* wird derselbe Prozess mit den Plenarprotokollen der ersten Lesung am 26.06.2019 sowie der zweiten Lesung am 16.01.2020 zu den diskutierten Gesetzesentwürfen im Deutschen Bundestag wiederholt.

Im Rahmen der induktiven Analyse wurden zunächst alle Dokumente nach den relevanten Argumenten durchsucht. Anschließend wurden Argumentationsmuster sortiert und das *framing* der deutschen Debatte in einer Übersicht kategorisiert (Abbildung 1). Diese Einteilung wurde während des Kodierungs-Prozesses immer wieder überarbeitet und ergänzt (Euchner et al., 2013: S. 376; Leifeld, 2012).

Es wurden nur dann Codes vergeben, wenn Aussagen zur Motivation, Bewertung oder den Zielen bezüglich der Widerspruchs- oder der Zustimmungslösung gemacht wurden, nicht aber wenn sachlich-technische Prozesse der Organspende oder der beiden Gesetzesentwürfe erklärt wurden.

Die Reliabilität und Reproduzierbarkeit dieser induktiven Framing-Analyse ist als gering zu bewerten, da die Interpretation der jeweiligen Argumente stark subjektiv geprägt ist und nicht durch andere Kodierer überprüft wird – die Ergebnisse der Framing-Analyse würden bei einer Wiederholung durch eine andere Person also leicht anders ausfallen (Leifeld, 2016: S. 84). Die Validität hingegen ist aufgrund des manuellen Kodierens sehr hoch (Euchner & Preidel, 2018: S. 376; Leifeld, 2016: S. 84). Da die Ergebnisse der Framing-Analyse in dieser Arbeit allerdings nicht zur Erklärung von Kausalmechanismen genutzt

werden, sondern lediglich der empirischen Veranschaulichung der *frames* und der Plausibilisierung der Forschungsfrage dienen, sind diese Einschränkungen tragbar.

| Beschreibung | Beispiel |
|---|--|
| Regulierung zur Verwirklichung der staatlichen Pflicht, Leben zu retten | <ul style="list-style-type: none"> > Recht auf Leben > Zahl der Spenderorgane erhöhen > Leid der Patienten wiegt höher als andere Ansprüche |
| Auswirkungen der Regulierung auf das (postmortale) Selbstbestimmungsrecht der Verstorbenen bzw. der Personen auf der Warteliste | <ul style="list-style-type: none"> > Staatlicher Eingriff in persönliche Entscheidung > Freiwilligkeit der Spende > selbstbestimmte Gestaltung des Lebens bzw. des Todes |
| Auswirkungen der Regulierung auf die Wahrung der Menschenwürde von Verstorbenen und Personen auf der Warteliste | <ul style="list-style-type: none"> > Recht auf körperliche Unversehrtheit > menschlicher Körper bzw. Organe als Objekt > Sterbeprozess |
| Regulierung zur Verwirklichung gesellschaftlicher Werte | <ul style="list-style-type: none"> > Solidarität mit Kranken > Wechselseitiger Nutzen > gesellschaftlicher Druck > Anspruch auf Spende |
| Auswirkung der Regulierung auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Organisation der Organspende | <ul style="list-style-type: none"> > Angst der Bevölkerung > Message einer Regulierung |
| Auswirkungen der Regulierung auf Angehörige der Verstorbenen bzw. der Personen auf der Warteliste | <ul style="list-style-type: none"> > Erleichterung der Entscheidung > Bewertung der Rolle der Angehörigen |

| | | | | | | |
|--------------------|--|--|--|--|--|--|
| Kode / Frame | | | | | | |
| Saving lives | | | | | | |
| Self-determination | | | | | | |
| Human dignity | | | | | | |
| Solidarity | | | | | | |
| Trust | | | | | | |
| Relatives | | | | | | |

Abbildung 1: Übersicht der Kodes in der Framing-Analyse

5.2. Einzelfallstudie

Im zweiten Teil der empirischen Analyse sollen die Kausalmechanismen des *framings* mithilfe einer Einzelfallstudie der deutschen Debatte in Kombination mit prozessanalytischen Techniken erarbeitet werden. Hierfür soll die Entstehung des *framing* sowie alle im Zusammenhang stehenden Prozesse und Akteure nachverfolgt werden.

Einzelfallstudien erlauben, den gesamten Policy-Prozess über einen längeren Zeitraum zu analysieren und so durch ein tiefes Fallverständnis Kausalmechanismen zu plausibilisieren, statt nur kausale Effekte darzustellen (F.R. Baumgartner et al., 2009: S. 604; Blatter et al., 2007: S. 127; H. Brady & Collier, 2004: S. 277). Besonders für die Erklärung von Policy-Wandel im Rahmen der PET sind Einzelfallstudien verbreitet, da mögliche Veränderungen des *policy-images* nur über eine langfristige Analyse aller Bereiche des Policy-Prozesses aufzufinden sind (F.R. Baumgartner et al., 2009: S. 604; Beyer et al., 2015: S. 368).

Zudem sollen ergänzend zur Einzelfallstudie prozessanalytische Techniken angewandt werden, um die beiden alternativen Erklärungen gleichwertig zu testen. Hierfür werden die jeweiligen empirische Erwartungen untersucht und bewertet (Blatter et al., 2007: S. 124; Blatter et al., 2018: S. 179, 182-184, 240; Wolf et al., 2015: S. 216-217).

Zur Erarbeitung der relevanten Kausalmechanismen und zur Erklärung der Regulierungsunterschiede wird die aktuellste englische Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung im Jahr 2018 als sogenannter *shadow case* ergänzt. Damit werden im Laufe der deutschen Einzelfallstudie bilaterale Vergleiche mit England durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser Arbeit sind nicht generalisierbar, da Einzelfallstudien als Forschungsdesign keine externe Validität besitzen (Keman & Pennings, 2017: S. 55; Munro, 2016: S. 83; Ragin, 2000: S. 90). Diese Einschränkung ist im Rahmen dieser Arbeit allerdings tragbar, da das Ziel der empirischen Analyse die Plausibilisierung des deutschen Falls ist und keine Ansprüche an eine Generalisierung gestellt werden.

6. Empirische Analyse des deutschen Framings

6.1. Bedeutung der einzelnen Frames in der Debatte

Die Ergebnisse der medialen Framing-Analyse (Abbildung 2) zeigen, dass die *frames* „*self-determination*“ und „*saving lives*“ die Debatte um die Widerspruchslösung zu relativ gleichen Teilen dominierten. Die *frames* „*solidarity*“, „*human dignity*“ und „*trust*“ spielen zu vergleichbaren Teilen eine weniger bedeutende Rolle, während „*relatives*“ in nur 3% aller Argumente genutzt wurde und damit für die deutsche Debatte kaum relevant war.

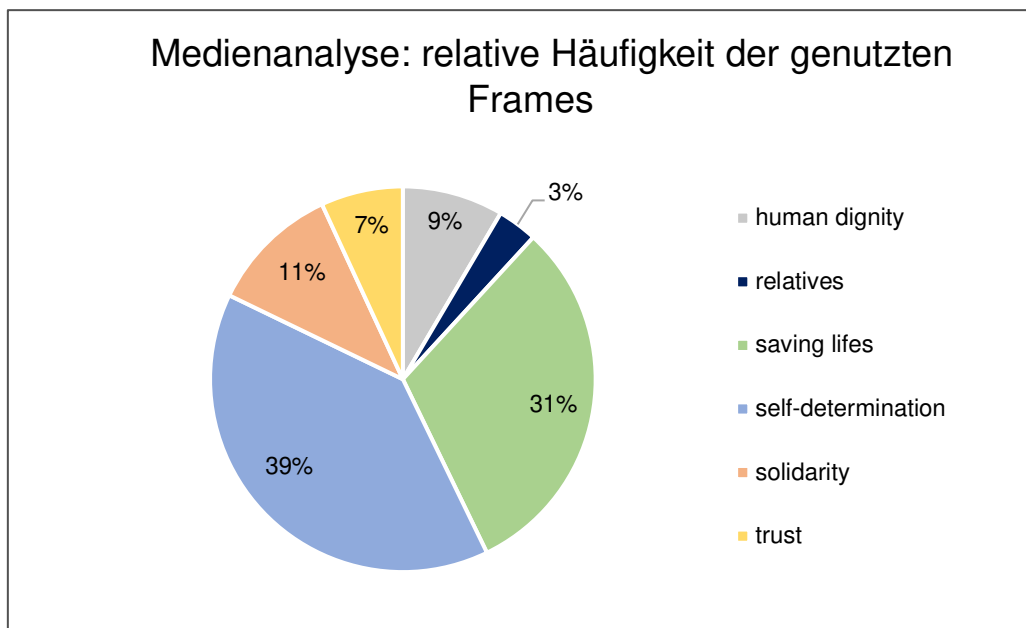


Abbildung 2: relative Häufigkeiten der Frames in der SZ und FAZ (02.09.2018-16.02.2020)

Quelle: eigene Darstellung nach Framing-Analyse mit ATLAS.ti, siehe Tabelle 1 im Anhang

Die deutsche Debatte war in den Medien also von der Abwägung des Rechts auf Selbstbestimmung und des Rechts auf Leben geprägt. Die Untersuchung der Präferenz der Frames verdeutlicht die Dominanz dieser Abwägung einmal mehr (**Abbildung 3**). Der Fokus der medialen Debatte lag bei nur insgesamt 18% der Artikel nicht auf einem dieser beiden *frames*. Der *frame* „*human dignity*“ hingegen wurde in 11% der Artikel präferiert und spielt damit eine bedeutendere Rolle in der medialen Darstellung, als die Häufigkeitsverteilung vermuten lässt. Im Gegensatz zur Häufigkeitsverteilung waren die übrigen *frames* kaum von Bedeutung, da sie in jeweils nur unter 5% der Fälle als das stärkste Argument gewertet wurden.

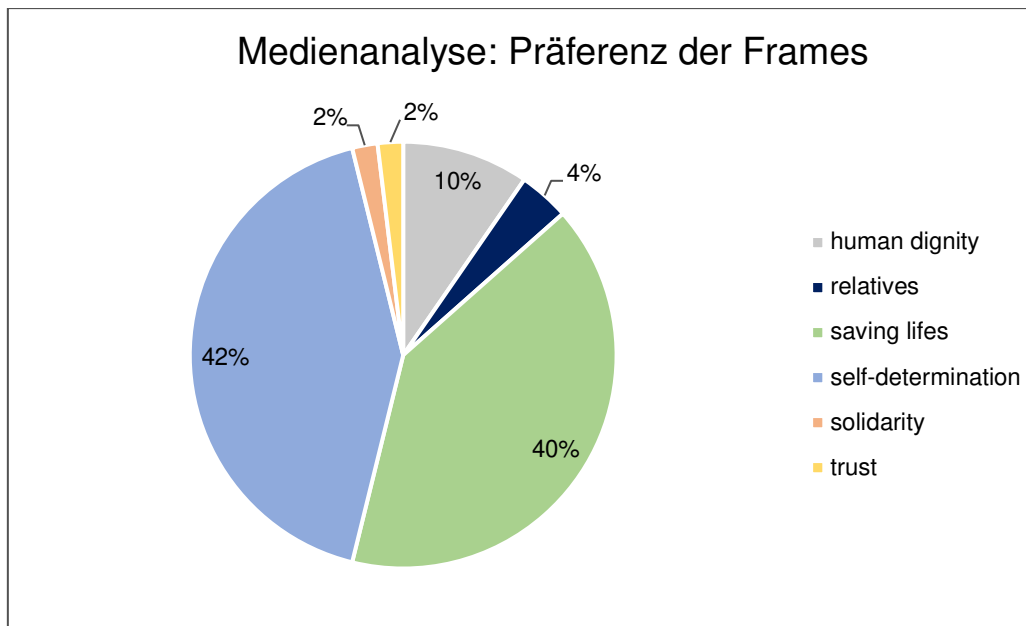


Abbildung 3: Präferenz der Frames in der SZ und FAZ (02.09.2018-16.02.2020)

Quelle: eigene Darstellung nach Framing-Analyse mit ATLAS.ti, siehe Tabelle 2 im Anhang

Auch in der politischen Diskussion werden die Frames „self-determination“ und „saving lives“ am häufigsten verwendet, sowohl in der ersten Lesung am 26.06.2019 (Abbildung 4) als auch in der zweiten Lesung am 16.02.2020 (Abbildung 5). Die Häufigkeitsverteilungen der übrigen Frames sind mit der Medienanalyse vergleichbar und bestätigen, dass die Abwägung des Selbstbestimmungsrechts und des Rechts auf Leben auch die politische Diskussion um die Einführung der Widerspruchslösung dominiert.

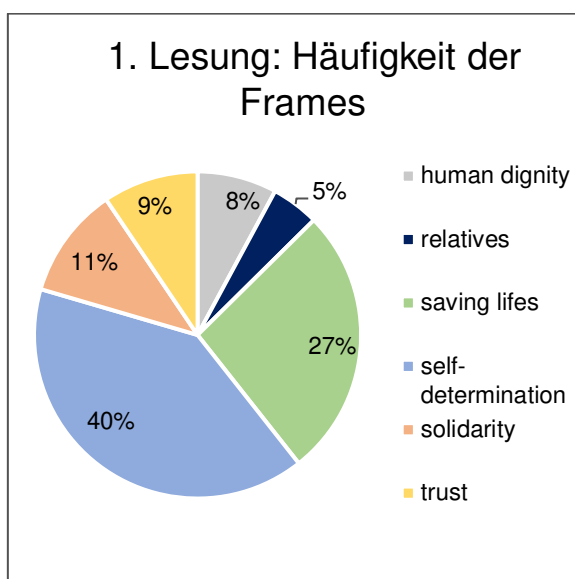


Abbildung 4: relative Häufigkeiten der Frames in der 1. Lesung (26.06.2019)

Quelle: eigene Darstellung nach Framing-Analyse mit ATLAS.ti, siehe Tabelle 3 im Anhang

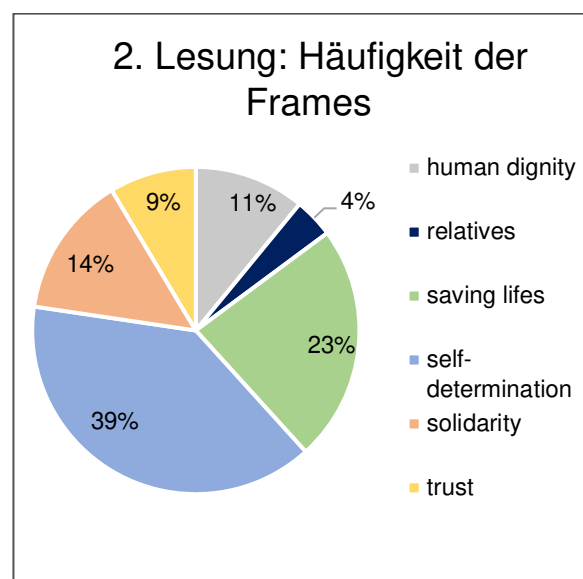


Abbildung 5: relative Häufigkeiten der Frames in der 2. Lesung (16.01.2020)

Quelle: eigene Darstellung nach Framing-Analyse mit ATLAS.ti, siehe Tabelle 4 im Anhang

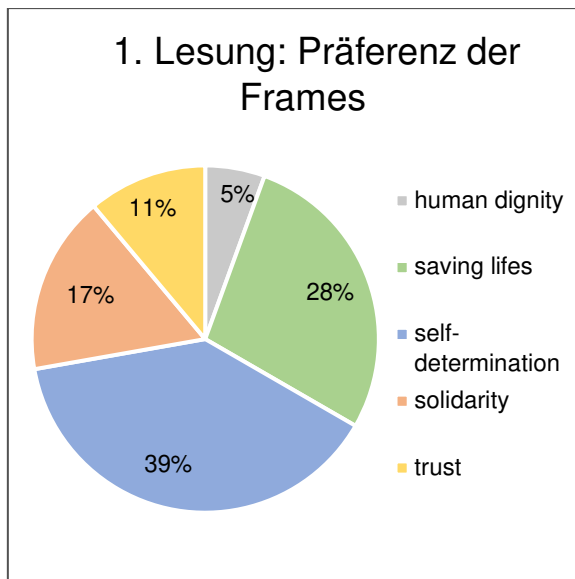


Abbildung 6: Präferenz der Frames in der 1. Lesung (26.06.2019)

Quelle: eigene Darstellung nach Framing-Analyse mit ATLAS.ti, siehe Tabelle 5 im Anhang

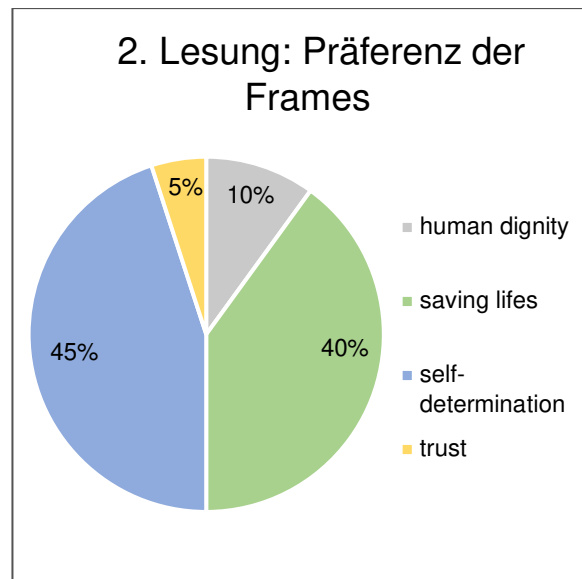


Abbildung 7: Präferenz der Frames in der 2. Lesung (16.01.2020)

Quelle: eigene Darstellung nach Framing-Analyse mit ATLAS.ti, siehe Tabelle 6 im Anhang

Während sich die Häufigkeitsverteilungen der genutzten Frames zwischen der ersten und zweiten Lesung nur geringfügig veränderten, zeigen sich beim Vergleich der Präferenzverteilungen deutliche Unterschiede. In der zweiten Debatte lag der Fokus wesentlich deutlicher auf der Abwägung des Rechts auf Selbstbestimmung und Leben (Abbildung 7).

Grund hierfür ist, dass die erste Lesung einen allgemeineren Austausch über die Thematik darstellte, weshalb auch die übrigen *frames* häufiger von Abgeordneten priorisiert wurden. Die zweite Lesung war dann auf die Entscheidung zwischen den beiden konkurrierenden Gesetzesentwürfe der Entscheidungs- und Widerspruchslösung ausgelegt. Die Koalition für eine Entscheidungslösung nutzte dabei den Eingriff der Widerspruchslösung in das Selbstbestimmungsrecht als stärkstes Argument. Die Koalition für eine Widerspruchslösung hingegen legten den Fokus auf den *frame* „*saving lives*“.

Die Ergebnisse der deutschen Framing-Analyse stehen in großem Gegensatz zu England: in der dortigen Debatte stand das *framing* der Widerspruchslösung als Möglichkeit, mehr Leben zu retten, im Vordergrund. Die Abwägung mit dem Selbstbestimmungsrecht spielte weder in der medialen noch in der politischen Diskussion eine Rolle, auch die Auswirkungen auf die Menschenwürde wurden nicht thematisiert. Die Debatte orientierte sich dafür

wesentlich stärker an den Auswirkungen der Regulierung auf die Verwandten sowie auf unterschiedliche Glaubensgruppen und ethnische Minderheiten.

6.2. Hintergründe des Framings

6.2.1. Policy-Monopole

Zu Beginn der empirischen Analyse sollen Policy-Monopole erarbeitet werden, die aufgrund der gültigen Policies Entscheidungsmacht in der Debatte zwischen 2018 und 2020 besaßen.

Das Transplantationsgesetz (TPG) vom 25.06.1997 bildet die gesetzliche Grundlage der Organspende in Deutschland und definiert alle beteiligten Akteure und Strukturen. Der wohl wichtigste Akteur in der deutschen Organspende ist die Bundesärztekammer (BÄK), die seit dem TPG die Richtlinienkompetenz für die Ausarbeitung der konkreten gesetzlichen Vorgaben besitzt. So entwickelte die BÄK beispielsweise Richtlinien für die Feststellung des Hirntodes, die Wartelistenführung und die Organvermittlung (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2020b; Neuefeind, 2018: S. 100). Zuständig für die Ausarbeitung der Richtlinien ist dabei die Ständige Kommission Organtransplantation, die aus Vertretern von DSO, Eurotransplant, Bund und Länder sowie Repräsentanten von Patienten, Fachjuristen, Ethikern und Kostenträgern besteht (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung; Neuefeind, 2018). Diese Delegation an private Akteure ist besonders in moralpolitischen Bereichen, die Entscheidungen über Leben und Tod beinhalten, verbreitet. So besitzt die BÄK beispielsweise auch im Bereich der Sterbehilfe die Richtlinienkompetenz (Euchner & Preidel, 2018: S. 59, 69-70).

Das TPG legt außerdem die DSO als Koordinierungsstelle fest, die potentielle Organspender aus den Entnahmekrankenhäusern an Eurotransplant meldet und die Organentnahme organisiert. Strukturreformen von 2012 und 2018 weiteten den Zuständigkeitsbereich weiter aus, beispielsweise indem die Rolle der Transplantationsbeauftragten der DSO in den Krankenhäusern gestärkt wurde. (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2020b; Neuefeind, 2018: S. 114)

Zum Test auf Pfadabhängigkeiten soll im Folgenden untersucht werden, ob die BÄK und DSO Einfluss auf das *framing* der deutschen Debatte hatten.

6.2.2. Debatte um die Widerspruchslösung vor 2018

Zunächst sollen relevante Diskussionen um die Einführung der Widerspruchslösung in Deutschland bis zur aktuellsten Debatte im Jahr 2018 skizziert werden. Dabei liegt der Fokus zum einen auf dem *framing* der vergangenen Debatten, um mögliche Gemeinsamkeiten als Ausdruck von Pfadabhängigkeit werten zu können. Zum anderen sollen für den Test auf *policy* und *political legacies* die kommunizierten Werte sowie Entscheidungsfindungsprozesse erarbeitet werden.

Stellungnahme des Nationalen Ethikrats 2007

Nach Inkrafttreten des TPGs kam die Widerspruchslösung wieder im Jahr 2007 auf die politische Agenda, als sich der Nationale Ethikrat aufgrund der niedrigen Organspendezahlen in Deutschland in einer Stellungnahme für eine Widerspruchslösung aussprach. Neben organisatorischen und strukturellen Defiziten in der Transplantationspraxis in deutschen Kliniken machte der deutsche Ethikrat vor allem die Zustimmungslösung für die niedrigen Zahlen verantwortlich (Nationaler Ethikrat, 2007: S. 18-24). Es wurde betont, dass immer eine Abwägung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht potentieller Spender und dem Recht auf Leben der Patienten begründet getroffen werden muss (Nationaler Ethikrat, 2007: S. 8). Der Ethikrat kam nach rechtlicher und ethischer Prüfung zu dem Schluss, dass die Widerspruchslösung eine legitime Regulierung darstellt, da der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des Spenders verhältnismäßig und das Recht auf Leben höher zu werten sei (Nationaler Ethikrat, 2007: S. 50).

Debatte um die Entscheidungslösung 2011-2012

Aus der Forderung des Nationalen Ethikrats ergab sich allerdings keine politische Diskussion um die Einführung der Widerspruchslösung. Erst in den Jahren 2011 und 2012 wurde diese wieder öffentlich und politisch diskutiert. Anlass hierfür war neben den konstant niedrigen Spenderzahlen eine Studie der BZgA aus dem Jahr 2010, die verdeutlichte, dass die damalige Zustimmungslösung die mögliche Anzahl an Spenderorganen angesichts der hohen Diskrepanz zwischen Spenderwilligen und tatsächlichen Organspendern nicht optimal ausschöpfte (Neuefeind, 2018: S. 89).

Im Mai 2011 brachten der damalige hessische Gesundheitsminister Stefan Grüttner (CDU) und der damalige bayerische Gesundheitsminister Markus Söder (CSU) einen Vorschlag zur Einführung einer Widerspruchslösung auf der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) Ende Juni ein. Die GMK allerdings erklärte sich geschlossen gegen die Einführung einer Widerspruchslösung und favorisierte stattdessen eine Entscheidungslösung ("Gesundheitsministerkonferenz und Sachverständige für Entscheidungslösung bei Organspende," 2011). Die damalige Ministerpräsidentin von Rheinland-Pfalz erklärte diese Entscheidung damit, dass der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht bei der Widerspruchslösung zu hoch sei (Rheinland-Pfalz Ministerium für Soziales, 2011).

Auch bei der öffentlichen Anhörung des Gesundheitsausschusses des deutschen Bundestags zu rechtlichen und ethischen Aspekten der Organspende am 29.06.2011 überwog die Kritik an der Widerspruchslösung. Als Ergebnis der Beschlüsse der GMK und der Expertenanhörung brachte schließlich eine fraktionsübergreifende Gruppe von 222 Abgeordneten um Volker Kauder (CDU) und Frank-Walter Steinmeier (SPD) am 21.03.2012 einen Gesetzesentwurf zur Einführung der Entscheidungslösung in den Bundestag ein (Kauder et al., 2012; Neuefeind, 2018: S. 151). Aufgrund der Kritik im Vorfeld an der Widerspruchslösung wurde kein konkurrierender Antrag gestellt, stattdessen sollte der Bundestag, wie auch schon bei der Einführung des TPGs, geschlossen im Bereich der Organspende auftreten (Neuefeind, 2018: S. 152). Der Gesetzesentwurf zur Entscheidungslösung wurde in der Dritten Beratung am 25.05.2019 mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD, FDP und der Mehrheit der Linken und Grünen angenommen. Aus den Fraktionen der Grünen und der Linken stimmten einzelne Abgeordnete gegen den Antrag oder enthielten sich (*Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 182. Sitzung, 2012: 21702B*).

Auch wenn kein eigener Antrag für eine Widerspruchslösung eingebracht wurde, waren beide Plenardebatten von der Gegenüberstellung der Entscheidungslösung und Widerspruchslösung geprägt. Dabei war der wohl größte Kritikpunkt an der Widerspruchslösung der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht und die fehlende Freiwilligkeit der Spende. Rainer Brüderle (FDP) argumentierte beispielsweise:

Wer eine neue Niere oder ein neues Herz braucht, der verdient die Unterstützung der Gesellschaft. Selbstbestimmung, Freiheit und Würde des Einzelnen sind hohe Güter. Sie müssen respektiert werden und werden respektiert. Deshalb sollte es

keinen staatlich verordneten Entscheidungszwang zur Organspende geben.“

(*Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 168. Sitzung, 2012: 19864C*)

Auch diskutiert wurden die Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts durch die Entscheidungslösung. Durch die wiederholte Bereitstellung von Informationen und Entscheidungsaufforderungen ist es den Bürgern nicht länger möglich, sich nicht mit dem Thema zu beschäftigen. Diese Einschränkung allerdings sei vor dem Hintergrund der Solidarität, Mitmenschlichkeit und Verpflichtung gegenüber den Patienten auf den Wartelisten gerechtfertigt (*Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 182. Sitzung, 2012*).

Die Analyse der deutschen Debatten um die Widerspruchslösung vor 2018 weist *policy legacies* auf und spricht damit für die Pfadabhängigkeit des *framings*. Die Abwägung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Recht auf Leben ist nicht neu, sondern reicht bis in das Jahr 2007 zurück und dominierte die politische Diskussion in den Jahren 2011- 2012. Die Widerspruchslösung war in diesem Rahmen aufgrund des Eingriffs in den hegemonialisierten Wert des Selbstbestimmungsrechts keine legitime Policy-Alternative. Die *political legacy* der Widerspruchslösung ist eine von fraktionsübergreifendem Konsens gegen die Widerspruchslösung. In den vergangenen Debatten wurde kein eigener Gesetzesantrag für die Widerspruchslösung eingebracht, um ein geschlossenes Auftreten ohne Parteidifferenzen im moralisch aufgeladenen Bereich der Organspende zu signalisieren.

Debatte um die Widerspruchslösung in England vor 2017

Auch in England war eine Einführung der Widerspruchslösung bereits vor der aktuellsten Debatte ein Thema, allerdings wurde diese nie in dem Umfang öffentlich bzw. politisch im Parlament diskutiert, wie das angesichts der Debatte von 2012 in Deutschland der Fall war. Die britische Regierung beauftragte zuerst in den Jahren 2006 und 2007 die Expertengruppe „Organ Donation Taskforce“, dann im Jahr 2013 die Vermittlungsstelle NHS Blood and Transplant damit, Empfehlungen und Strategien zur Erhöhung der Spenderzahlen sowie mögliche Auswirkungen einer Widerspruchslösung zu erarbeiten. Keiner der Berichte sprach sich allerdings für eine Widerspruchslösung aus. Stattdessen wurde empfohlen, die Strukturen im Transplantationswesen zu verbessern (Barber et al.,

2018: S. 4-6, 15). Da eine Widerspruchslösung in England vor 2017 nie öffentlich und politisch diskutiert wurde, können keine *policy* bzw. *political legacies* bestätigt werden.

6.2.3. Agendasetzung der Widerspruchslösung im Jahr 2018

Forderungen der Ärzteschaft

Bereits seit Oktober 2017 wurden angesichts der sinkenden Spenderzahlen Forderungen der Ärzteschaft nach einer Strukturreform und Einführung einer Widerspruchslösung laut, so beispielsweise von den Landesärztekammern Westfalen-Lippe und Bayern ("Ärztekammer Westfalen-Lippe fordert Maßnahmen gegen Organspendenmangel," 2017; "Organspende: Bayerns Ärztepräsident will neue Diskussion," 2017). Der bayerische Ärztepräsident gab allerdings gleichzeitig zu bedenken, dass eine Widerspruchslösung angesichts der Debatte von 2012 unwahrscheinlich sei, spricht die Einschränkungen der *policy-legacy* also direkt an ("Organspende: Bayerns Ärztepräsident will neue Diskussion," 2017).

Nach der Veröffentlichung des Jahresberichts der DSO für 2017 im März 2018 positionierte sich die BÄK angesichts der historisch niedrigen Zahlen erneut für die Einführung der Widerspruchslösung. Im Beschlussprotokoll des 121. Deutschen Ärztetages rechtfertigte sie diese Forderung mit der Möglichkeit, das Leben der Patienten auf den Wartelisten zu retten (Bundesärztekammer, 2018). Einen Eingriff in den Willen der potentiellen Spender sah die BÄK in dieser Forderung nicht (Bundesärztekammer, 2018: S. 229).

Dass die BÄK als Policy-Monopol Einfluss auf das *framing* und die Agendasetzung der Widerspruchslösung ausübte, kann als Ausdruck von Pfadabhängigkeit interpretiert werden.

Spaltung der CDU/CSU Fraktion

Die AG Gesundheit der CDU/CSU-Fraktion veröffentlichte am 23.07.2018 im Rahmen des Koalitionsvertrags ein Positionspapier zu Verbesserungen in der Organspende. Der Fokus lag dabei auf Veränderungen der Strukturen und Prozesse sowie der Schaffung einer sogenannten „Kultur der Organspende“ als Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität (CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag, 2018: S. 5) Eine Widerspruchslösung wurde klar abgelehnt (CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag, 2018).

Der damalige Gesundheitspolitiker und stellvertretende Fraktionsvorsitzender Georg Nüßlein (CSU) allerdings stellte sich bereits am 24.07.2018 in einem privaten Positionspapier gegen die vereinbarten Leitlinien. Vor dem Hintergrund der historisch niedrigen Spenderzahlen und der Verantwortung der Politik, Leben zu schützen, forderte

er die Einführung einer Widerspruchslösung in Deutschland ("Unionspolitiker fordert Neuausrichtung der Organspende," 2018).

Die Reaktionen auf diesen Vorstoß waren durchweg kritisch und griffen wiederum den bekannten Frame des Selbstbestimmungsrechts auf. Die Grünen-Gesundheitsexpertin Kirsten Kappert-Gonther warf Georg Nüßlein beispielsweise vor „tief in das Selbstbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger ein[zugreifen], ohne dadurch die tatsächlichen Probleme [anzugehen] [...]“ (Ferber, 2018).

Spahns Plädoyer für die Widerspruchslösung

Die Spaltung der Union in der Organspendepolitik sowie die weitreichende Kritik am Vorschlag von Nüßlein setzte den Gesundheitsminister Spahn unter Handlungsdruck (Buchsteiner, 2018). Im Rahmen der vereinbarten Leitlinien der AG Gesundheit brachte Jens Spahn zunächst am 30.07.2018 einen Referentenentwurf zum Organspende-Gesetz ein (Roszbach, 2018).

Doch schon am 02.09.2018 folgte er diesem Antrag mit einem Plädoyer für die Einführung einer Widerspruchslösung und positionierte sich damit entgegen der Vereinbarungen der CDU/CSU. Spahn *framed* die Widerspruchslösung als Abwägung zwischen dem Recht auf Leben und dem Selbstbestimmungsrecht, obwohl dies für sein Plädoyer auf den ersten Blick wenig vorteilhaft erscheint. So argumentierte er im Interview mit der Tagesschau am 02.09.2018:

„Eine Widerspruchslösung wäre ein Eingriff - ein ziemlicher Eingriff in die Freiheit des Einzelnen, ja, wenn der Staat sagt: „Du bist grundsätzlich Organspender.“ Aber ich denke, es ist einfach nötig. Wir sind bei den Organspenden auf einem - leider - Rekordtiefstand, so wenige wie noch nie.“ (ARD Berlin, 2018: 00:26-00:42)

Dieses *framing* zeugt von strategischer Motivation. Zum einen geht Spahn als Gesundheitsminister auf den Problemdruck und die Forderungen der Ärztekammern ein, indem er den Aspekt der Widerspruchslösung, mehr Leben durch erhöhte Spenderzahlen zu retten, in seiner Präsentation priorisiert. Durch das *framing* der Widerspruchslösung als Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht versucht er zum anderen, die gesplattene Union zu repräsentieren, statt seine eigene Position durchzusetzen – dies würde gerade im moralisch sensiblen Bereich der Organspende zu einer noch größeren Kritik aus der eigenen Partei führen.

Außerdem kann Spahns Framing als Ausdruck einer *engagement* -Strategie gewertet werden. Da schon nach dem Positionspapier von Nüßlein der Fokus der Kritik auf dem Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht lag und außerdem aufgrund pfadabhängiger Mechanismen erwartet werden kann, dass dieser Kritikpunkt die kommende Debatte dominieren wird, war ein Aufgreifen dieses Arguments sinnvoll. Dadurch konnte Spahn zeigen, dass er diese problematische Abwägung bereits vor der Präsentation seines Entwurfes bedacht hat.

Reaktionen von Politik und Öffentlichkeit

Spahns Vorstoß stieß in der CDU/CSU Fraktion auf Unmut ("Ärztepräsident unterstützt Spahn Vorstoß," 2018; Ludwig, 2018a). Die gesundheitspolitische Sprecherin Karin Maag kündigte dementsprechend einen Gegenentwurf zu Spahns Vorschlag an. Die Widerspruchslösung fand allerdings auch Zustimmung in den Reihen der CDU/CSU Fraktion. Neben Georg Nüßlein unterstützte beispielsweise auch die sächsische Gesundheitsministerin Barbara Klepsch die Widerspruchslösung ("Klepsch für Widerspruchslösung bei Organspende," 2018). Die Union war somit in zwei Lager gespalten.

Der Vorschlag Spahns fand neben den Ärztekammern bei der überwiegenden Mehrheit der Linken und der SPD Zustimmung, besonders der Gesundheitsexperte Karl Lauterbach (SPD) sicherte Spahn sofort seine Unterstützung ("SPD begrüßt Spahn-Vorstoß zur Organspende," 2018). Die FDP hingegen stellte sich relativ geschlossen gegen die Widerspruchslösung, von Seiten der Grünen gab es sowohl Befürworter, als auch Gegner (Ludwig, 2018b).

Den größten Kritikpunkt stellte, wie auch in vergangenen Debatten, der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht dar. Im selben Tagesschau-Interview wie Jens Spahn erläuterte der Fraktionsvorsitzende der FDP, Christian Lindner, die Widerspruchslösung beispielsweise:

„Das Selbstbestimmungsrecht der Menschen ist zumindest uns heilig und in unserer Verfassung ist es zentral. So eine Existenzfrage wie die Verfügung über Organe, die muss nach meiner Auffassung bewusst und auch selbst getroffen werden.“ (ARD Berlin, 2018: 01:05-01:20)

Bereits Ende Oktober formierten sich damit zwei stabile Koalitionen, die jeweils ankündigten, einen eigenen Gesetzesantrag zu erarbeiten. Ende November 2018 sprach sich die Fraktionsvorsitzende der Grünen, Annalena Baerbock, für eine Reform der Entscheidungslösung aus – diese solle grundsätzlich beibehalten werden, die Bevölkerung solle aber noch häufiger mit unabhängigen Informationen zur Organspende konfrontiert werden ("Baerbock: Organspendebereitschaft beim Pass-Abholen erfragen," 2018).

Agendasetzung in England im Jahr 2017

Im Gegensatz zu Deutschland ging der mediale Druck für die Einführung einer Widerspruchslösung nicht etwa von privaten Akteuren mit politischem Einfluss auf die Regulierung der Organspende, sondern von einer medialen Kampagne aus. Am 30.06.2017 startete die Zeitung „Daily Mirror“ die Kampagne „Change the Law for Life“ und forderte die damalige Premierministerin Theresa May zu einer Umstellung auf die Widerspruchslösung auf. Das Gesicht der Kampagne war der damals neunjährige Max Johnson, der auf ein Spenderherz wartete. Auch nachdem er von der gleichaltrigen verstorbenen Keira Ball ein Spenderherz erhalten hatte, wurde die Kampagne unter hoher öffentlicher Aufmerksamkeit weitergeführt (Monti & Yorke, 2019).

Aufgrund des öffentlichen Drucks initiierte der Abgeordnete der Labour-Partei, Geoffrey Robinson, einen „Private Members’ Bill“ und präsentierte einen Gesetzesentwurf am 19.07.2017 zum ersten Mal im House of Commons. Wie auch in Deutschland bildete sich eine fraktionsübergreifende Koalition, allerdings unterstützten im englischen Fall schon bei der Präsentation alle sieben Parteichefs des House of Commons den Gesetzesvorschlag zur Widerspruchslösung (G. Robinson, 2018; UK Parliament).

Das *framing* konzentrierte sich sowohl in der Daily Mirror – Kampagne, als auch in der politischen Präsentation des Themas ausschließlich auf die Möglichkeit, mehr Leben zu retten. Da keine Einschränkungen durch *policy legacies* wie im deutschen Fall vorlagen, war ein derartiges *framing* für die Akteure strategisch sinnvoll, um auf den öffentlichen Druck und die niedrigen Spenderzahlen zu reagieren.

6.2.4. Politische und öffentliche Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung Pressekonferenz zum Gesetzentwurf für die Widerspruchslösung im April 2019

Nach der fraktionsoffenen Orientierungsdebatte am 28.11.2018 wurde am 01.04.2019 schließlich der erste offizielle Gesetzesentwurf einer fraktionsübergreifenden Gruppe von

zehn Abgeordneten um Jens Spahn und Karl Lauterbach für die Einführung der Widerspruchslösung vorgestellt.

Der Fokus der Pressekonferenz lag auf dem *framing* der Organspende als Möglichkeit, mehr Leben zu retten. Alle Beteiligten betonten immer wieder die niedrigen Spenderzahlen, allerdings gingen sie auch auf die *frames* der Selbstbestimmung und der Menschenwürde ein (phoenix, 2019). So argumentierte Petra Sitte beispielsweise:

„Und vor dem Hintergrund habe ich mir angesichts dieser Debatte die Frage gestellt: Selbstbestimmungsrecht, Würde des Menschen, Verfügbarkeit über das eigene Leben - welche Gruppe ist in dieser Entscheidungsfrage, in ihren Möglichkeiten besser gestellt und welche ist schlechter gestellt. [...] dann übernehme ich deren [Patienten auf der Warteliste] Lebensperspektive, weil deren Selbstbestimmung, deren Lebensführung von unserer Entscheidung oder von der Entscheidung derer, die ein Organ spenden könnten, viel stärker beeinflusst bzw. beeinträchtigt wird [...].“ (phoenix, 2019: 13:21-14:20)

Lauterbach ging direkt auf die *policy-legacy* der Debatte von 2012 ein. Er argumentierte, dass er schon bei der vergangenen Diskussion für die Widerspruchslösung plädiert hatte, allerdings aufgrund fehlender Unterstützung kein Gesetzesentwurf zustande gekommen war (phoenix, 2019).

Die Vorstellung des Gesetzesentwurfs zur Einführung der Widerspruchslösung zog große Kritik in den Medien nach sich, die sich vor allem um den Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht drehte. Außerdem wurde der Reformvorschlag auch als Eingriff in die Grundrechte *geframed* und damit der Zusammenhang zu *constitutional legacies* hergestellt. Niedersachsens Gesundheitsministerin Carola Reimann (SPD) rechtfertigte ihre Ablehnung des Regulierungswandels beispielsweise folgendermaßen:

„Hier soll aus einer freiwilligen Spende eine Pflicht zur Organabgabe gemacht werden. Das wäre ein starker Eingriff in die Grundrechte einer Person.“ ("Ministerin Reimann: Gegen Widerspruchslösung bei Organspende," 2019)

Ursprünglich war angedacht, die beiden konkurrierenden Gesetzesentwürfe zur Widerspruchs- und Entscheidungslösung in einer gemeinsamen Pressekonferenz vorzustellen. Jens Spahn zog allerdings ohne Absprache mit der anderen Koalition die Präsentation seines eigenen Gesetzesentwurfs unter der Begründung vor, dass das Gesundheitsministerium für die Erarbeitung des konkurrierenden Gesetzesentwurfs noch

Zeit brauche und der Antrag zur Widerspruchslösung bereits fertiggestellt wurde (Ludwig, 2019b).

Vor diesem Hintergrund kann die Pressekonferenz und ihr *framing* als Ausdruck einer politischen Strategie gewertet werden. Durch eine eigene Pressekonferenz hatte die Koalition um Jens Spahn die Möglichkeit, den Fokus auf die für sie vorteilhafte Erhöhung der Spenderzahlen zu legen und somit die Strategie des *issue-ownerships* zu nutzen. Die Abgeordneten gingen auf die Kritikpunkte der gegnerischen Koalition kurz ein, nutzten also die *engagement* – Strategie und präsentierten sich damit als problembewusst und abwägend. Auch wenn die Pressekonferenz starke Kritik in den Medien nach sich zog, erreichte Jens Spahn damit, dass sein Gesetzesentwurf und nicht der konkurrierende Antrag in der öffentlichen Debatte präsent war und diskutiert wurde.

Erst im Mai 2019 wurde der Gesetzesentwurf zur Regelung der Entscheidungslösung öffentlich präsentiert. Dieser zog im Gegensatz zum Gegenentwurf allerdings kaum politische oder mediale Kritik nach sich, da er nur einen inkrementellen Policy-Wandel darstellte.

Plenardebatten und Abstimmung gegen die Widerspruchslösung

Am 26.06.2019 fand schließlich die erste Lesung im Deutschen Bundestag statt, bei der über insgesamt drei Anträge beraten wurde. Der Gesetzentwurf zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft⁵ um Annalena Baerbock, Katja Kippling und Karin Maag versammelte insgesamt 191 Abgeordnete aller Fraktionen außer der AfD hinter sich. Der Gesetzentwurf zur Regelung der doppelten Widerspruchslösung⁶ um Jens Spahn und Karl Lauterbach wurde von insgesamt 222 Abgeordneten unterstützt. Zusätzlich brachte die AfD-Fraktion einen Antrag für eine sogenannte Vertrauenslösung in der Organspende⁷ ein. Dieser sah die Verlagerung der Regulierung und Kontrolle in der Transplantationsmedizin an nichtstaatliche, unabhängige Institutionen zur Steigerung des gesellschaftlichen Vertrauens vor. Die Koalitionen veränderten sich bis zur zweiten Lesung am 16.01.2020 nicht, sodass der Ausgang der fraktionsoffenen Abstimmung anhand der Mehrheitsverhältnisse unklar war. Unter der Annahme, dass alle 91 Abgeordneten der AfD

⁵ BT-Drs. 19/11087

⁶ BT-Drs. 19/11096

⁷ BT-Drs. 19/11124

in der ersten Abstimmung für ihren eigenen Entwurf und gegen die anderen Anträge stimmen würden, verblieben noch 205 Abgeordnete aus den weiteren Fraktionen, die den Ausgang der Abstimmung in beide Richtungen drehen konnten (Ludwig, 2019a).

Wie die *framing*-Analyse der beiden Plenardebatten zeigt, drehen sich die fraktionsoffenen Debatten vor allem um die Abwägung des Selbstbestimmungsrechts und des Rechts auf Leben. Je nachdem, welcher Koalition die Abgeordneten zugehörig waren, setzten sie im Sinne der *issue-ownership* Strategie den Fokus auf die Wahrung des Rechts, welches für ihre Seite am vorteilhaftesten ist.

Die Befürworter des Regulierungswandels nutzten, im Einklang mit den theoretischen Erwartungen, die *engagement* – Strategie. So erläuterte Jens Spahn in der ersten Lesung beispielsweise, dass die Freiheit eines Dialyse-Patienten „deutlich mehr eingeschränkt [sei], als die Freiheit eingeschränkt wäre, wenn [der Bundestag] verpflichte[t], sich zu entscheiden“ (Schwinn, 2019) und nutzte damit das *framing* der Befürworter der Entscheidungslösung für sich.

Aus beiden Plenardebatten wird außerdem deutlich, dass *constitutional legacies* für die Bedeutung des Selbstbestimmungs-*frames* in Deutschland verantwortlich sind. So begründete Annalena Baerbock in der zweiten Lesung den Fokus auf das Selbstbestimmungsrecht folgendermaßen:

"Unsere Verfassung schreibt uns zu Recht aus unserer Geschichte eine besondere Verantwortung in unser Grundgesetz. Das Selbstbestimmungsrecht jedes Einzelnen ist zu beachten." (*Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 140. Sitzung, 2020: 17435A*)

Der Fokus auf die Abwägung des Selbstbestimmungsrechts und des Rechts auf Leben ergibt sich also für Deutschland aus der *constitutional legacy* des Grundgesetzes. Dieses setzt die übergeordneten Werte der individuellen Selbstbestimmung und Menschenwürde, weshalb alle Policy-Alternativen zur bisher geltenden Regulierung durch die Vereinbarkeit dieser Normen legitimiert werden müssen. Besonders im moralisch aufgeladenen Bereich der Organspende ist diese Legitimierung über verfassungsrechtliche Normen unumgänglich.

Nach einer weiteren Anhörung des Gesundheitsausschusses am 25.09.2019 stimmte der Deutsche Bundestag in einer fraktionsoffenen Abstimmung am 16.01.2020 in Dritter Beratung mit 432 zu 200 Stimmen für den Gesetzentwurf der Entscheidungslösung. Die

Widerspruchslösung wurde in der ersten Abstimmung mit 292 Stimmen dafür und 379 dagegen angelehnt.

Parlamentarische Debatte in England 2018

Wie schon bei der Agendasetzung spielte in den parlamentarischen Debatten in England nur das *framing* der Widerspruchslösung als Möglichkeit, mehr Leben zu retten, eine Rolle. Außerdem waren die politischen Diskussionen von einem fraktionsübergreifenden Konsens geprägt.

Am 23.02.2018 wurde der Gesetzesentwurf zur Widerspruchslösung zum ersten Mal inhaltlich im Parlament diskutiert und am 26.10.2018 in der dritten Lesung verabschiedet. Dabei signalisierten alle Parteien und Redner Unterstützung für die Widerspruchslösung. Der Fokus auf diesen Frame wird besonders durch die Bezeichnung des Gesetzes zur Einführung der Widerspruchslösung als „Max and Keira’s Law“ deutlich. Schon während der Plenardebatten wurde fraktionsübergreifend immer wieder auf die Geschichte der beiden Gesichter der Kampagne verwiesen (z.B. House of Commons, 2018: col. 601).

Da England keine geschriebene Verfassung hat und somit keine für die Debatte relevanten *constitutional legacies* existierten, waren die politischen Akteure weniger determiniert und konnten die Debatte strategisch *framen*.

7. Fazit

Diese Arbeit setzte sich mit der Frage auseinander, welche Kausalmechanismen für das Framing der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung zwischen 2018 und 2020 verantwortlich sind. Zur empirischen Darstellung der wichtigsten Frames wurde zunächst eine induktive Inhaltsanalyse des *framings* in den Medien und den beiden Plenardebatten durchgeführt. Es wurde deutlich, dass die Abwägung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht des potentiellen Spenders und dem Recht auf Leben der Patienten auf der Warteliste das *framing* der deutschen Debatte dominierte.

In einer Einzelfallstudie der deutschen Regulierungsgeschichte wurden zwei mögliche Kausalmechanismen getestet. Die erste Hypothese besagte, dass das *framing* auf rhetorische Strategien der beteiligten Akteure zurückzuführen ist. Die zweite Hypothese wiederum erklärte, dass das *framing* aufgrund pfadabhängiger Mechanismen determiniert sei.

Die empirische Analyse ergibt, dass sowohl politische Strategien als auch Pfadabhängigkeiten für das *framing* der deutschen Debatte verantwortlich sind. Mechanismen der Pfadabhängigkeit schaffen dabei das rhetorische Fundament und begrenzen den Handlungsrahmen, die tatsächliche Ausgestaltung zeugt allerdings davon, dass politische Akteure diese eingeschränkte Situation strategisch für die eigenen politischen Ziele nutzen.

In der deutschen Debatte werden Pfadabhängigkeiten zunächst durch den Einfluss von Policy-Monopolen deutlich. Die durch das TPG mit der Richtlinienkompetenz ausgestattete BÄK bewegte politische Akteure dazu, eine Initiative für die Widerspruchslösung zu starten und diese als lebensrettende Maßnahme zu *framen*.

Am wichtigsten sind allerdings die *constitutional legacies* des Grundgesetzes, welche die hegemonialisierten Werte von Selbstbestimmung und Würde des Menschen erklären. Damit sind politische Akteure gezwungen, ihre Policy-Vorschläge vor diesen konstitutionellen Werten zu rechtfertigen, weshalb sich die Debatte um die Legitimierung des Eingriffs in das Selbstbestimmungsrecht dreht.

Political-legacies vergangener politischer Debatten grenzten die legitimen Policy-Alternativen weiter ein. So war die deutsche Regulierungsgeschichte in der Organspende immer von fraktionsübergreifendem Konsens und dem Festhalten an der Zustimmung-

bzw. Entscheidungslösung geprägt. Das Einbringen eines eigenen Gesetzesentwurfs für die Widerspruchslösung bricht mit dieser Legacy, was erklärt, warum die Debatte um einen Policy-Wandel so mühsam war.

Es konnten allerdings auch *framings*-Strategien nachgewiesen werden. Die Koalition für die Entscheidungslösung nutzte dabei vor allem die *issue ownership* Strategie, indem sie den Fokus in allen Debatten auf den für sie vorteilhaften *frame* des Selbstbestimmungsrechts legte. Im Rahmen der theoretischen Erwartungen nutzt die Gruppe der Policy-Reformer – die Befürworter der Widerspruchslösung – häufiger die *engagement* -Strategie.

Besonders das Framing und allgemeine Auftreten des Gesundheitsministers Jens Spahn ist in der Debatte strategisch zu begründen. Der Vorstoß für die Einführung einer Widerspruchslösung ist zum einen als Reaktion auf den hohen Problemdruck in der Organspende und die Forderungen der Ärzteschaft im Rahmen seiner Verantwortung als Gesundheitsminister zu bewerten. Zum anderen bemühte er sich in seinem *framing*, die gesplante Union zu repräsentieren und sensibel gegenüber dem kritisierten Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht zu agieren.

Die Abwägung zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und dem Recht auf Leben formt nicht nur die Diskussion um die Regulierung der Organspende. Auch in anderen Policy-Bereichen dominiert sie die Debatte, wobei die Bewertung von *issue* zu *issue* unterschiedlich ist und die Union dieser auch nicht immer gespalten gegenübersteht. So wiegt beispielsweise bei der Diskussion um die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen das Selbstbestimmungsrecht höher, während in den Fragen der Sterbehilfe oder der Corona-Beschränkungen dem Schutz des Lebens eine höhere Bedeutung eingeräumt wird. Trotz kontinuierlicher Pfadabhängigkeiten wird diese Abwägung also je nach Thematik und strategischen Vorteilen unterschiedlich ausgelegt.

Literaturverzeichnis

- Albaek, E., Green-Pedersen, C., & Nielsen, L. B. (2007). 'Making tobacco consumption a political issue in the United States and Denmark: the dynamics of issue expansion in comparative perspective'. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 9(1), 1-20.
- Andersen, J. G. (2017). The impact of public policies. In D. Caramani (Ed.), *Comparative Politics* (4th ed., pp. 381-400). Oxford: Oxford University Press.
- Ansolabehere, S., & Iyengar, S. (1994). Riding the Wave and Claiming Ownership over Issues: The Joint Effects of Advertising and News Coverage in Campaigns. *Public Opinion Quarterly*, 58(3), 335-357.
- M. Polansky (Director). (2018, 03.09.2018). tagesschau 15:00 [Television series episode]. In ARD Berlin (Executive producer), *Vorstoß von Gesundheitsminister Spahn: Jeder soll Organspender werden*.
- Ärzttekammer Westfalen-Lippe fordert Maßnahmen gegen Organspendenmangel. (2017). Retrieved from <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/80633/Aerzttekammer-Westfalen-Lippe-fordert-Massnahmen-gegen-Organspendenmangel>
- Ärztepräsident unterstützt Spahn Vorstoß. (2018). Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/politik/organspende-1.4116034>
- Baerbock: Organspendebereitschaft beim Pass-Abholen erfragen. (2018). Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheitsbaerbock-organspendebereitschaft-beim-pass-abholen-erfragen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181125-99-954082>
- Banchoff, T. (2005). Path-Dependence and Value-Driven Issues: The Comparative Politics of Stem Cell Research. *World Politics*, 57, 177-211.
- Barber, S., Baker, C., & Rathbone, D. (2018). *The Organ Donation (Deemed Consent) Bill 2017-2019*. Retrieved from <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8236/>
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Baumgartner, F. R., De Boef, S., & Boydston, A. (2008). *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Becker, K. B. (2020, 16.01.2020). Darum ist die Widerspruchslösung bislang immer gescheitert. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Retrieved from https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/organspende-bundestag-stimmt-ueber-widerspruchsloesung-ab-16559185.html?printPagedArticle=true#pageIndex_6
- Beyer, D., Boushey, G., & Breunig, C. (2015). Die Punctuated-Equilibrium-Theorie. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Eds.), *Handbuch Policy-Forschung* (pp. 355-375). Wiesbaden: Springer VS.
- Blatter, J., Janning, F., & Wagemann, C. (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: Springer VS.
- Blatter, J., Langer, P. L., & Wagemann, C. (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

- Brady, D., Marquardt, S., Gauchat, G., & Reynolds, M. M. (2016). Path Dependency and the Politics of Socialized Health Care. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 41(3), 355-392.
- Brady, H., & Collier, D. (Eds.). (2004). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield.
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *Policy Studies Journal*, 34(3), 363-379.
- Buchsteiner, R. (2018). Organspende: CSU fordert doppelte Widerspruchslösung. Retrieved from <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/CDU-fordert-doppelte-Widerspruchsloesung-fuer-Organspende>
- Budge, I., & Farlie, D. J. (1983). *Explaining and predicting elections: Issue effects and party strategies in twenty-three democracies*. London: George Allen & Unwin.
- Budge, I., Klingemann, B., Volkens, A., Bara, J., & Tannenbaum, E. (Eds.). (2001). *Mapping Policy Preferences: estimates for parties, electors, and governments, 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Bundesärztekammer. (2018). 121. Deutscher Ärztetag. Beschlussprotokoll. Retrieved from https://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/downloads/pdf-Ordner/121.DAET/121_Beschlussprotokoll.pdf
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. Gesetze und Richtlinien regeln die Organ- und Gewebespende. Retrieved from <https://www.organspende-info.de/gesetzliche-grundlagen/gesetze-und-richtlinien.html>
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. (2020a). Die Entscheidungslösung in Deutschland und gesetzliche Regelungen in anderen europäischen Ländern. Retrieved from <https://www.organspende-info.de/gesetzliche-grundlagen/entscheidungsloesung.html>
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. (2020b). Organ- und Gewebespende. Situation, Informationen und Regelungen. Retrieved from https://www.organspende-info.de/fileadmin/Organspende/05_Mediathek/03_Praesentation/Praesentation_Vortrag_Organspende_2020.pdf
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2019). Organspenderegelungen in Europa. Retrieved from <https://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/285361/organspenderegelungen-in-europa>
- Caramani, D. (Ed.) (2017). *Comparative Politics* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag. (2018). *Prozesse optimieren - Organspende in Deutschland stärken. Positionspapier der AG-Gesundheit der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag*. Retrieved from http://www.karin-maag.de/dokumente/upload/5e41a_Positionspapier_AG_Gesundheit_CDUCSU_Organspende_in_Deutschland_staerken_11.07.2018.pdf
- Chong, D. (1996). Creating common frames of reference on political issues. In D. C. Mutz, P. Sniderman, & R. A. Brody (Eds.), *Political persuasion and attitude change* (pp. 195-224). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Yale University Press.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, 60(3), 529-547.

- Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1979). On Change, or, there is no Magic Size for an Increment. *Political Studies*, 27(3), 371-389.
- Deutscher Bundestag. *Stenografischer Bericht*. 140. Sitzung. (2020). Retrieved from <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19140.pdf>
- Deutscher Bundestag. *Stenografischer Bericht*. 168. Sitzung. (2012). Retrieved from <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17168.pdf#P.19860>
- Deutscher Bundestag. *Stenografischer Bericht*. 182. Sitzung. (2012). Retrieved from <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17182.pdf#P.21702>
- Ellermann, A. (2015). Do policy legacies matter? Past and present guest worker recruitment in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(8), 1235-1253.
- Engeli, I., & Rothmayr, C. (2013). Diverging against all odds? Regulatory paths in embryonic stem cell research across Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 407-424.
- Entman, M. R. (1993). Framing: toward clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51-58.
- Entman, M. R. (2003). Cascading activation: contesting the White House's frame after 9/11. *Political Communication*, 20, 415-432.
- Entman, M. R. (2004). *Projections of power; framing news, public opinion and U.S. foreign policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Entman, M. R. (2007). Framing bias: media in the distribution of power. *Journal of Communication*, 57, 163-173.
- Es ist nicht nur die Widerspruchslösung. (2019, 04.03.2019). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Retrieved from https://www-faz-biblionet-de.emedien.ub.uni-muenchen.de/faz-portal/document?uid=FAZ_FD1201903045650996&token=18c0f8ba-11c7-4a88-a92c-2f91dd0bb5b5&p.scr=faz-archiv&p.q=Widerspruchslösung&p.source
- Euchner, E.-M., Heichel, S., Nebel, K., & Raschzok, A. (2013). From 'Morality' Policy to 'Normal' Policy. Framing of drug consumption and gambling in Germany and the Netherlands and their regulatory consequences. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 372-389.
- Euchner, E.-M., & Preidel, C. (2018). When morality policies meet governance: private governance as response to value-driven conflicts. *Journal of Public Policy*, 38(1), 57-81.
- Ferber, M. (2018). Nüßlein fordert Widerspruchslösung bei Organspende. Retrieved from <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Nuesslein-fordert-Widerspruchsloesung-bei-Organ Spenden-id52019401.html>
- Gesundheitsministerkonferenz und Sachverständige für Entscheidungslösung bei Organspende. (2011). Retrieved from <https://www.organspende-aufklaerung.de/neues/archiv-2011/02-07-11-gesundheitsministerkonferenz-und-sachverstaendige-fuer-entscheidungsloesung-bei-organspende/>
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis*. New York: Harper and Row.
- Green, J. (2011). A Test of Core Vote Theories: The British Conservatives, 1997–2005. *British Journal of Political Science*, 41(4), 735-764.
- Green, J., & Hobolt, S. B. (2008). Owning the issue agenda. Party strategies and vote choices in British elections. *Electoral Studies*, 27, 460-476.

- Green-Pedersen, C. (2007). The Conflict of Conflicts in Comparative Perspective. Euthanasia as a Political Issue in Denmark, Belgium and the Netherlands. *Comparative Politics*, 39(3), 273-291.
- Green-Pedersen, C., & Krogstrup, J. (2008). Immigration as a political issue in Denmark and Sweden. *European Journal of Political Research*, 47(5), 610-634.
- Green-Pedersen, C., & Mortensen, P. (2010). Who Sets the Agenda and Who Responds to It in the Danish Parliament? A New Model of Issue Competition and Agenda-Setting. *European Journal of Political Research*, 49(2), 257-281.
- Hammond, T. H., & Humes, B. D. (1993). What this campaign is all about is... In B. Grofman (Ed.), *Information, participation and choice: An economic theory of democracy in perspective* (Vol. 141-159). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- House of Commons. (2018). *February 23 Debate*. Retrieved from [https://hansard.parliament.uk/commons/2018-02-23/debates/9673B445-2159-4C6C-AA4B-45ACD6A0E2AB/OrganDonation\(DeemedConsent\)Bill#contribution-39CD972A-2945-4A71-8DBB-FD793D833F08](https://hansard.parliament.uk/commons/2018-02-23/debates/9673B445-2159-4C6C-AA4B-45ACD6A0E2AB/OrganDonation(DeemedConsent)Bill#contribution-39CD972A-2945-4A71-8DBB-FD793D833F08)
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hurka, S., Adam, C., & Knill, C. (2017). Is Morality Policy Different? Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 45(4), 688-712.
- Ikenberry, J. G. (1988). Conclusions: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In J. G. Ikenberry, D. A. Lake, & M. Mastanduno (Eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, NJ: Cornell University Press.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S., & Kinder, D. R. (1987). *News that Matters: Television and American opinion*. Chicago: Chicago University Press.
- Jensen, C. (2009). Policy Punctuations in mature Welfare States. *Journal of Public Policy*, 29(3), 287-303.
- Jerit, J. (2008). Issue Framing and Engagement: Rhetorical Strategy in Public Policy Debates. *Political Behaviour*, 30, 1-24.
- John, P., & Margetts, H. (2003). Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure Since 1951. *Public Administration*, 81(3), 411-432.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wiezen, C., Soroka, S., Foucault, M., & Francois, A. (2009). A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science*, 53(4), 855-873.
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345-360.
- Kauder, V., Steinmeier, F.-W., Hasselfeldt, G., & Brüderle, R. (2012). *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Entscheidungslösung im Transplantationsgesetz*. Retrieved from <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/090/1709030.pdf>
- Keman, H., & Pennings, P. (2017). Comparative Research Methods. In D. Caramani (Ed.), *Comparative Politics* (4th ed. ed., pp. 49-64). Oxford: Oxford University Press.

- Kenterelidou, C. (2012). Framing public health issues. The case of smoking ban in Greece. Public Health Policy Framing equals Healthy Framing of Public Policy? *Journal of Communication in Healthcare*, 5(2), 116-128.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Klepsch für Widerspruchslösung bei Organspende. (2018). Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheitsdresden-klepsch-fuer-widerspruchsloesung-bei-organspende-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-180904-99-817563>
- Klüver, H., & Mahoney, C. (2015). Measuring interest group framing strategies in public policy debates. *Journal of Public Policy*, 35(2), 223-244.
- Knill, C., Preidel, C., & Nebel, K. (2015). Einleitung: Moralpolitik als Analysegegenstand. In C. Knill, S. Heichel, C. Preidel, & K. Nebel (Eds.), *Moralpolitik in Deutschland: Staatliche Regulierung gesellschaftlicher Wertekonflikte im historischen und internationalen Vergleich* (pp. 15-24). Wiesbaden: Springer VS.
- Lakoff, G. (2003). Framing the Dems: How conservatives control political debate and how progressives can take it back. *American Prospect*, 14, 32-46.
- Leifeld, P. (2012). *Discourse Networks and German pension politics*. Konstanz: University of Konstanz.
- Leifeld, P. (2016). *Policy Debates as Dynamic Networks*. Frankfurt / Main: Campus Frankfurt / New York.
- Lindblom, C. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Ludwig, K. (2018a). Beifall für Spahns Vorstoß zur Organspende. Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/politik/gesundheitspolitik-spahn-will-organentnahmen-erleichtern-1.4391653>
- Ludwig, K. (2018b). Eine Frage des Gewissens. Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/politik/organspenden-eine-frage-des-gewissens-1.412263>
- Ludwig, K. (2019a). Bundestag streitet über Organspende. Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/politik/organspende-widerspruchsloesung-1.4500329>
- Ludwig, K. (2019b). Spahn will Organentnahme erleichtern. Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/politik/gesundheitspolitik-spahn-will-organentnahmen-erleichtern-1.4391653>
- McBeth, M. K., Lübecker, D. L., & Garner, K. A. (2010). The Story of Good Citizenship: Framing Public Policy in the Context of Duty-Based versus Engaged Citizenship. *Politics & Policy*, 38(1), 1-23.
- Ministerin Reimann: Gegen Widerspruchslösung bei Organspende. (2019). Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheitspolitik-spahn-will-organentnahmen-erleichtern-1.4391653>
- Mondo, E. (2018). Human Dignity in EU bioethics politics. A bridge-building incentive or a conflict-driving force? In F. Foret & O. Calligaro (Eds.), *European Values. Challenges and opportunities for EU governance* (pp. 46-64). London New York: Routledge.

- Monti, A., & Yorke, J. (2019). Max and Keira's Law. Retrieved from <https://max-and-keiras-law.mirror.co.uk>
- Mooney, C. Z. (2001). The Public Clash of Private Values. In C. Z. Mooney (Ed.), *The Public Clash of Private Values. The Politics of Morality Policy* (pp. 3-18). New York&London: Chatham House Publishers.
- Mortensen, P. (2005). Policy Punctuations in Danish Local Budgeting. *Public Administration*, 83(4), 931-950.
- Mucciaroni, G., Ferraiolo, K., & Rubado, M. E. (2019). Framing morality policy issues: state legislative debates on abortion restrictions. *Policy Sciences*, 52, 171-189.
- Muno, W. (2016). Fallstudien und Process Tracing in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In H.-J. Lauth, M. Kneuer, & G. Pickel (Eds.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft* (pp. 79-90). Wiesbaden: Springer VS.
- Nationaler Ethikrat. (2007). *Die Zahl der Organspenden erhöhen - Zu einem drängenden Problem der Transplantationsmedizin in Deutschland. Stellungnahme*. Retrieved from Berlin: https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/Archiv/Stellungnahme_Organmangel.pdf
- Neuefeind, Y. (2018). *Ethik, Recht und Politik der postmortalen Organtransplantation. Ein Beitrag zur Novellierung des Transplantationsrechts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nowlin, M. C. (2016). Policy Change, Policy Feedback, and Interest Mobilization: The Politics of Nuclear Waste Management. *Review of Policy Research*, 33(1), 51-70.
- Organspende: Bayerns Ärztepräsident will neue Diskussion. (2017). Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheits-muenchen-organspende-bayerns-aerztepraesident-will-neue-diskussion-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-171222-99-382121>
- Pedersen, H. H. (2012). What do parties Want? Policy versus Office. *West European Politics*, 35(4), 896-910.
- Permoser, J. M. (2019). What are Morality Policies? The Politics of Values in a Post-Secular World. *Political Studies Review*, 00(0), 1-16.
- Petrocik, J. R. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40, 825-850.
- Petrocik, J. R., Benoit, W. L., & Hansen, G. J. (2003). Issue ownership and presidential campaigning, 1952–2000. *Political Science Quarterly*, 118, 599-626.
- phoenix (Writer). (2019). Pressekonferenz zur Reform der Organspende mit Vorstellung des Gesetzesentwurfes am 01.04.19 [Video file]. In: YouTube.
- Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23(3), 233-260.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Princen, S. (2013). Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 854-870.
- Prindle, D. F. (2012). Importing Concepts from Biology into Political Science: The Case of Punctuated Equilibrium. *Policy Studies Journal*, 40(1), 21-44.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rheinland-Pfalz Ministerium für Soziales, A., Gesundheit und Demografie,,. (2011). Dreyer begrüßt gemeinsamen Beschluss einer Erklärungslösung zur Organspende.

- Retrieved from
<https://msagd.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/dreyer-begruesst-gemeinsamen-beschluss-einer-erklaerungsloesung-zur-organspende/>
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, W. H. (1996). *The strategy of rhetoric: Campaigning for the American constitution*. New Haven: Yale University Press.
- Robinson, G. (2018). Geoffrey Robinson and Lord Hunt: The evidence is clear - an organ donation opt-out will save lives. Retrieved from
<https://www.politicshome.com/thehouse/article/geoffrey-robinson-and-lord-hunt-the-evidence-is-clear--an-organ-donation-optout-will-save-lives>
- Robinson, S. E., Caver, F. s., Meier, K. J., & O'Toole Jr., L. J. (2007). Explaining Policy Punctuations: Bureaucratization and Budget Change. *American Journal of Political Science*, 51(1), 140-150.
- Rosbach, H. (2018). Wie Spahn die Organspende stärken will. Retrieved from
<https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheitspolitik-wie-spahn-die-organspende-staerken-will-1.4112746>
- Sanders, D. (1999). *The impact of left-right ideology*, in: Evans, G., Norris, P. (Eds.): *Critical Elections. British Parties and Voters in Long-Term Perspective*. London: Sage.
- Schneider, A. L. (2006). Patterns of Change in the Use of Imprisonment in the American States: An Integration of Path Dependence, Punctuated Equilibrium and Policy Design Approaches. *Political Research Quarterly*, 59(3), 457-470.
- Schneider, A. L., Ingram, H., & deLeon, P. (2007). Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 105-150). Boulder, CO: Westview Press.
- Schwinn, M. (2019). Abgeordnete ringen um Organspende. Retrieved from
<https://www.sueddeutsche.de/politik/debatte-im-bundestag-abgeordnete-ringen-um-organspende-gesetz-1.4499989>
- Sides, J. (2006). The Origins of Campaign Agendas. *British Journal of Political Science*, 36(3), 407-436.
- Sigelman, L., & Buell, E. H. (2004). Avoidance or engagement? Issue convergence in US presidential campaigns, 1960–2000. *American Journal of Political Science*, 48(4), 650-661.
- Simon, A. F. (2002). *The winning message: Candidate behavior, candidate discourse, and democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Smith, T. W. (1985a). The Polls. Americas Most Important Problems. Part I: National and International. *Public Opinion Quarterly*, 49, 264-274.
- Smith, T. W. (1985b). The Polls. Americas Most Important Problems. Part II: Regional, Community and Personal. *Public Opinion Quarterly*, 49, 403-410.
- SPD begrüßt Spahn-Vorstoß zur Organspende. (2018). Retrieved from https://www-faz-bibliothek.de/emedien.ub.uni-muenchen.de/faz-portal/document?uid=FAZN_20180903_5769055&token=2a5cfed6-a7e3-4019-abae-1c5d5f1dc67f&p.scr=faz-archiv&p.q=Widerspruchsloesung&p.source
- Strøm, K. (1990). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.
- Studlar, D. T., & Burns, G. J. (2015). Toward the permissive society? Morality policy agendas and policy directions in Western democracies. *Policy Sciences*, 48, 273-291.

- Studlar, D. T., Cagossi, A., & Duval, R. D. (2013). Is morality policy different? Institutional explanations for postwar Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 353-371. doi:10.1080/13501763.2013.761503
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155-187). Boulder, CO: Westview Press.
- UK Parliament. Bill stages - Organ Donation (Deemed Consent) Act 2019. Retrieved from <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/organdonationdeemedconsent/stages.html>
- Unionspolitiker fordert Neuausrichtung der Organspende. (2018). Retrieved from <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/97375/Unionspolitiker-fordert-Neuausrichtung-der-Organspende>
- Varone, F., Rothmayr, C., & Montpetit, E. (2006). Regulating biomedicine in Europe and North America: A qualitative comparative analysis. *European Journal of Political Research*, 45, 317-343.
- Wagner, M., & Meyer, T. M. (2014). Which Issues do parties emphasise? Salience Strategies and Party organization in multiparty systems. *West European Politics*, 37(5), 1019-1045.
- Wolf, F., Heindl, A., & Jäckle, S. (2015). Prozessanalysen und (vergleichende) Einzelfallstudien. In A. Hildebrand, S. Jäckle, F. Wolf, & A. Heindl (Eds.), *Methodologie, Methoden, Forschungsdesigns: Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft* (pp. 215-240). Wiesbaden: Springer VS.
- Workman, S., Jones, B. D., & Jochim, A. E. (2009). Information Processing and Policy Dynamics. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 75-92.
- Wright, C. F. (2012). Policy Legacies, Visa Reform and the Resilience of Immigration Politics. *West European Politics*, 35(4), 726-755.

Anhang

1. Output ATLAS.ti Medienanalyse

Tabelle 1: Kode-Dokument-Tabelle; Häufigkeit der Frames je Dokument

| Spalte1 | human dignity | relatives | saving lifes | self-determination | solidarity | trust | Summen |
|-----------------|---------------|-----------|--------------|--------------------|------------|-------|--------|
| 2018_SZ_1.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_2.docx | 0,19% | 0,00% | 0,13% | 0,06% | 0,13% | 0,13% | 0,63% |
| 2018_SZ_3.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_4.docx | 0,23% | 0,00% | 0,11% | 0,11% | 0,06% | 0,11% | 0,63% |
| 2018_SZ_5.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_6.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,31% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_7.docx | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_8.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,63% |
| 2018_SZ_9.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_10.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_11.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_12.docx | 0,13% | 0,13% | 0,13% | 0,25% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_13.docx | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_14.docx | 0,00% | 0,00% | 0,47% | 0,16% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_15.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_16.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2018_SZ_17.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_18.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,47% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_19.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_SZ_20.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,63% |
| 2018_SZ_21.docx | 0,16% | 0,00% | 0,47% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_22.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_1.docx | 0,25% | 0,00% | 0,00% | 0,13% | 0,25% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_2.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_SZ_3.docx | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_4.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,21% | 0,63% |
| 2019_SZ_5.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,63% |
| 2019_SZ_6.docx | 0,09% | 0,00% | 0,09% | 0,27% | 0,09% | 0,09% | 0,63% |
| 2019_SZ_7.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,63% |
| 2019_SZ_8.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_9.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,16% | 0,16% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_SZ_10.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_11.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,31% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_12.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_13.docx | 0,00% | 0,16% | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_SZ_14.docx | 0,08% | 0,00% | 0,08% | 0,31% | 0,08% | 0,08% | 0,63% |
| 2019_SZ_15.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_16.docx | 0,13% | 0,00% | 0,13% | 0,25% | 0,13% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_17.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_18.docx | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,63% |
| 2019_SZ_19.docx | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_SZ_20.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_21.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_22.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,63% |
| 2019_SZ_23.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,31% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_SZ_24.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_25.docx | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_SZ_26.docx | 0,13% | 0,00% | 0,00% | 0,25% | 0,25% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_27.docx | 0,00% | 0,00% | 0,10% | 0,21% | 0,10% | 0,21% | 0,63% |
| 2019_SZ_28.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_29.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_30.docx | 0,00% | 0,10% | 0,00% | 0,10% | 0,21% | 0,21% | 0,63% |
| 2019_SZ_31.docx | 0,00% | 0,09% | 0,00% | 0,18% | 0,18% | 0,18% | 0,63% |
| 2019_SZ_32.docx | 0,16% | 0,00% | 0,08% | 0,24% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_SZ_33.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |

| | | | | | | | |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2020_SZ_1.docx | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_2.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_3.docx | 0,31% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,08% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_4.docx | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_5.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_6.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_7.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_8.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,16% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_9.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_10.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_11.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_12.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_13.docx | 0,00% | 0,00% | 0,13% | 0,38% | 0,13% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_14.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_15.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_16.docx | 0,00% | 0,05% | 0,16% | 0,30% | 0,07% | 0,05% | 0,63% |
| 2020_SZ_17.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_18.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_19.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_20.docx | 0,16% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_21.docx | 0,11% | 0,00% | 0,23% | 0,23% | 0,06% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_22.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_23.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_24.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_25.docx | 0,16% | 0,00% | 0,00% | 0,47% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_26.docx | 0,00% | 0,00% | 0,07% | 0,35% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_27.docx | 0,00% | 0,00% | 0,38% | 0,25% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_SZ_28.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,27% | 0,18% | 0,18% | 0,63% |
| 2020_SZ_29.docx | 0,06% | 0,00% | 0,34% | 0,17% | 0,06% | 0,00% | 0,63% |

| | | | | | | | |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2020_SZ_30.docx | 0,08% | 0,08% | 0,16% | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2020_SZ_31.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_1.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_2.docx | 0,00% | 0,07% | 0,14% | 0,28% | 0,07% | 0,07% | 0,63% |
| 2018_FAZ_3.docx | 0,16% | 0,00% | 0,31% | 0,16% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_4.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_5.docx | 0,06% | 0,06% | 0,17% | 0,23% | 0,11% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_6.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,16% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_7.docx | 0,00% | 0,00% | 0,45% | 0,09% | 0,09% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_8.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,16% | 0,00% | 0,31% | 0,63% |
| 2018_FAZ_9.docx | 0,00% | 0,13% | 0,25% | 0,13% | 0,13% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_10.docx | 0,09% | 0,00% | 0,18% | 0,27% | 0,09% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_11.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,63% |
| 2018_FAZ_12.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_13.docx | 0,00% | 0,00% | 0,27% | 0,18% | 0,09% | 0,09% | 0,63% |
| 2018_FAZ_14.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_15.docx | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_16.docx | 0,13% | 0,00% | 0,13% | 0,25% | 0,13% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_17.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_18.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_19.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_20.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_21.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_22.docx | 0,06% | 0,00% | 0,23% | 0,23% | 0,11% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_23.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_24.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,31% | 0,10% | 0,00% | 0,63% |
| 2018_FAZ_25.docx | 0,00% | 0,09% | 0,09% | 0,45% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_1.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_2.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |

| | | | | | | | |
|------------------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|---------|
| 2019_FAZ_3.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_4.docx | 0,00% | 0,00% | 0,38% | 0,13% | 0,13% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_5.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,42% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_6.docx | 0,00% | 0,00% | 0,13% | 0,38% | 0,13% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_7.docx | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_8.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_9.docx | 0,10% | 0,00% | 0,10% | 0,00% | 0,10% | 0,31% | 0,63% |
| 2019_FAZ_10.docx | 0,31% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_11.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_12.docx | 0,21% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_13.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_14.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_15.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_16.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_17.docx | 0,13% | 0,00% | 0,06% | 0,13% | 0,19% | 0,13% | 0,63% |
| 2019_FAZ_18.docx | 0,06% | 0,06% | 0,19% | 0,19% | 0,06% | 0,06% | 0,63% |
| 2019_FAZ_19.docx | 0,00% | 0,09% | 0,18% | 0,27% | 0,00% | 0,09% | 0,63% |
| 2019_FAZ_20.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_21.docx | 0,00% | 0,00% | 0,16% | 0,31% | 0,00% | 0,16% | 0,63% |
| 2019_FAZ_22.docx | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_23.docx | 0,16% | 0,00% | 0,16% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_24.docx | 0,06% | 0,00% | 0,19% | 0,31% | 0,06% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_25.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,42% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_26.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,47% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_27.docx | 0,21% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_28.docx | 0,04% | 0,08% | 0,08% | 0,28% | 0,12% | 0,04% | 0,63% |
| 2019_FAZ_29.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_30.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2019_FAZ_31.docx | 0,06% | 0,00% | 0,13% | 0,38% | 0,00% | 0,06% | 0,63% |
| | | | | | | | |
| 2020_FAZ_1.docx | 0,00% | 0,00% | 0,47% | 0,16% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_2.docx | 0,00% | 0,00% | 0,42% | 0,00% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_3.docx | 0,06% | 0,00% | 0,13% | 0,31% | 0,06% | 0,06% | 0,63% |
| 2020_FAZ_4.docx | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_5.docx | 0,00% | 0,00% | 0,42% | 0,21% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_6.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_7.docx | 0,08% | 0,00% | 0,16% | 0,31% | 0,00% | 0,08% | 0,63% |
| 2020_FAZ_8.docx | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,47% | 0,16% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_9.docx | 0,13% | 0,00% | 0,13% | 0,38% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_10.docx | 0,06% | 0,00% | 0,06% | 0,19% | 0,31% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_11.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_12.docx | 0,07% | 0,00% | 0,28% | 0,21% | 0,07% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_13.docx | 0,09% | 0,00% | 0,22% | 0,22% | 0,09% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_14.docx | 0,00% | 0,00% | 0,21% | 0,21% | 0,21% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_15.docx | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,31% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_16.docx | 0,00% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,63% |
| 2020_FAZ_17.docx | 0,13% | 0,00% | 0,13% | 0,13% | 0,25% | 0,00% | 0,63% |
| Summen | 8,48% | 3,35% | 30,99% | 39,35% | 10,94% | 6,89% | 100,00% |

Quelle: Excel-Output der medialen Framing-Analyse mit ATLAS.ti

Zeilen: Dokumente = alle Artikel in den Archiven der SZ und FAZ unter dem Stichwort „Widerspruchslösung“ im Zeitraum 02.09.2018-16.02.2020

Spalten: Kodes = Frames in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung in der Organspende

Tabelle 2: Kode-Kookkurrenz-Tabelle; Priorität der Frames

| Frame | priority Gr=52 |
|------------------------------|-------------------|
| | Anzahl |
| human dignity Gr=63 | 5 |
| relatives Gr=23 | 2 |
| saving lives Gr=175 | 21 |
| self-determination Gr=248 | 22 |
| solidarity Gr=89 | 1 |
| trust Gr=49 | 1 |

Quelle: Excel-Output der medialen Framing-Analyse mit ATLAS.ti

Dokumentengrundlage: alle Artikel in den Archiven der SZ und FAZ unter dem Stichwort „Widerspruchslösung“ im Zeitraum 02.09.2018-16.02.2020

2. Output ATLAS.ti Analyse Plenardebatten

Tabelle 3: Kode-Dokument-Tabelle; Häufigkeit der Frames in der 1. Lesung am 26.06.2019

| Frame | 2019_P1.pdf Gr=114 | Summen |
|-----------------------------|-----------------------|---------|
| human dignity Gr=10 | 7,87% | 7,87% |
| relatives Gr=6 | 4,72% | 4,72% |
| saving lives Gr=34 | 26,77% | 26,77% |
| self-determination Gr=51 | 40,16% | 40,16% |
| solidarity Gr=14 | 11,02% | 11,02% |
| trust Gr=12 | 9,45% | 9,45% |
| Summen | 100,00% | 100,00% |

Quelle: Excel-Output der Framing-Analyse der 1. Lesung am 26.06.2019

2019_P1 = Plenarprotokoll 19/106, 2. Tagesordnungspunkt; 1. Beratung über die Gesetzesentwürfe zur Widerspruchs- bzw. Entscheidungslösung in der Organspende
Zeilen = Frames in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung in der Organspende

Tabelle 4: Kode-Dokument-Tabelle; Häufigkeit der Frames in der 2. Lesung am 16.01.2020

| Frame | 2020_P2.pdf Gr=110 | Summen |
|-----------------------------|-----------------------|---------|
| human dignity Gr=14 | 10,94% | 10,94% |
| relatives Gr=5 | 3,91% | 3,91% |
| saving lives Gr=30 | 23,44% | 23,44% |
| self-determination Gr=50 | 39,06% | 39,06% |
| solidarity Gr=18 | 14,06% | 14,06% |
| trust Gr=11 | 8,59% | 8,59% |
| Summen | 100,00% | 100,00% |

Quelle: Excel-Output der Framing-Analyse der 2. Lesung am 16.01.2020

2020_P2 = Plenarprotokoll 19/140; 7. Tagesordnungspunkt; 2. und 3. Beratung über die Gesetzesentwürfe zur Widerspruchs- bzw. Entscheidungslösung in der Organspende
Zeilen = Frames in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung in der Organspende

Tabelle 5: Kode-Kookkurrenz-Tabelle; Priorität der Frames in der 1. Lesung am 26.06.2019

| Frame | priority Gr=18 |
|-----------------------------|-------------------|
| | Anzahl |
| human dignity Gr=10 | 1 |
| relatives Gr=6 | 0 |
| saving lives Gr=34 | 5 |
| self-determination Gr=51 | 7 |
| solidarity Gr=14 | 3 |
| trust Gr=12 | 2 |

Quelle: Excel-Output der Framing-Analyse der 1. Lesung am 26.06.2019

2019_P1 = Plenarprotokoll 19/106, 2. Tagesordnungspunkt; 1. Beratung über die Gesetzesentwürfe zur Widerspruchs- bzw. Entscheidungslösung in der Organspende
Zeilen = Frames in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung in der Organspende

Tabelle 6: Kode-Kookkurrenz-Tabelle; Priorität der Frames in der 2. Lesung am 16.01.2020

| Frame | priority Gr=20 |
|-----------------------------|-------------------|
| | Anzahl |
| human dignity Gr=14 | 2 |
| relatives Gr=5 | 0 |
| saving lives Gr=30 | 8 |
| self-determination Gr=50 | 9 |
| solidarity Gr=18 | 0 |
| trust Gr=11 | 1 |

Quelle: Excel-Output der Framing-Analyse der 2. Lesung am 16.01.2020

2020_P2 = Plenarprotokoll 19/140; 7. Tagesordnungspunkt; 2. und 3. Beratung über die Gesetzesentwürfe zur Widerspruchs- bzw. Entscheidungslösung in der Organspende
Zeilen = Frames in der deutschen Debatte um die Einführung der Widerspruchslösung in der Organspende